

วิกฤตการณ์ หนีต่างประเทศ ของรัฐบาลไทย

ด้วยยอภินันท์นาการจาก ดร. คณิศร พันธ์กุล

กล่าวนำ

ดังเป็นที่ทราบกันคืออยู่ว่า ในขณะที่ประเทศไทยประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของตนเอง ตลอดครึ่งทศวรรษที่ผ่านมา นอกจากประชากรของประเทศนี้จะมีรายได้ต่อหัวของตนเองเพิ่มขึ้นตลอดเวลา ขณะเดียวกันความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยก็อยู่ในอัตราก้าวหน้าตลอดมา ในทางกลับกันการกระจายรายได้และช่องว่างระหว่างคนจน ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศและคนรวย ซึ่งมีอยู่เพียงหยิบมือเดียวแต่สามารถครอบงำความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ก็ยิ่งเบ่งบานมากยิ่งขึ้นทุกเวลา นอกเหนือจากนั้นแล้ว กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมา นอกจากจะพึ่งพิงทุนสารพัดรูปแบบจากต่างประเทศแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในขณะนี้และในอนาคตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้คือภาวะการเป็นหนี้ต่างประเทศ ซึ่งกำลังกลายเป็นปัญหาเงินพอกหางหมูขึ้นทุกวัน

แต่พัฒนาการดังกล่าวกลับได้รับความใส่ใจน้อยมากจากรัฐบาลไทย เพราะจีนชาอยู่กับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมแบบปิดสวะและพาตัวรอดไปวัน ๆ มากขึ้น

การที่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้จัดสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับวิกฤตหนี้ต่างประเทศของไทยเมื่อเร็ว ๆ นี้ ถึงแม้จะทำให้ภาคเอกชนและรัฐบาลตื่นตัวขึ้นมาตระหนักถึงอนาคตของความยุ่งยากที่ประเทศไทยจะต้องเผชิญมากขึ้น แต่ปัญหาที่หมักหมมดังกล่าว ซึ่งกำลังต้องการระดมทั้งความรู้ การตัดสินใจที่กล้าหาญของรัฐบาล ตลอดจนการกล้าเสียสละของกลุ่มผลประโยชน์ผูกขาดบางกลุ่มในประเทศไทย ก็กลับถูกละเลยหรือได้รับการใส่ใจน้อยมากในเวลาต่อมา

ดังนั้น การที่ดร.อภิรักษ์ พันธเสน ตลอดจนคณาจารย์ต่าง ๆ ในคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกันเสนอบทความทางวิชาการเพื่อเสนอข้อเท็จจริงและแนวทางของการแก้ไขปัญหาวิกฤตหนี้ต่างประเทศของไทยครั้งนี้ คณะอนุกรรมการสิ่งพิมพ์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย เชื่อมันว่าคงจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม ไม่น่ามากนัก

คณะอนุกรรมการสิ่งพิมพ์

13 เมษายน 2530

คณะอนุกรรมการสิ่งพิมพ์

นางสาวชากวิต	ชุ่มวิวัฒนะ	อนุกรรมการ
นางสาววารุณี	โอสถารมย์	อนุกรรมการ
นางสาวสุชีลา	ตันชัยนันท์	อนุกรรมการ
นายธเนศ	กองประเสริฐ	อนุกรรมการ
นายบัณฑิต	นิจถาวร	อนุกรรมการ
นายธีระ	นุชเปี่ยม	อนุกรรมการ
นายสุรชาติ	บำรุงสุข	อนุกรรมการ
นายภูวคณ	ทรงประเสริฐ	ประธานอนุกรรมการ



© ๒๐๑๖ เนื้อหาทั้งหมดใน OpenBase ถูกเผยแพร่ภายใต้สัญญาอนุญาต Creative Commons Attribution-Noncommercial-Share Alike 3.0 Unported License ห้ามสามารถนำเนื้อหาทุกชิ้นไปใช้และเผยแพร่ต่อได้ โดยต้องอ้างอิงแหล่งที่มา นำมาทำไปใช้เพื่อการค้า และต้องใช้สัญญาอนุญาตชนิดเดียวกันนี้เมื่อเผยแพร่งานที่ดัดแปลง เว้นแต่จะระบุเป็นอย่างอื่น

ผู้จัดพิมพ์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย

สำนักงาน 77/201-202 ชั้นที่ 17 อาคารราชเทวีทาวเวอร์

ถ.พญาไท กรุงเทพฯ 10400 โทร. 251-7289, 251-5900

คำนำ

หนังสือเล่มนี้เรียบเรียงขึ้นมาใหม่โดย ดร.อภิชัย พันธเสน จากบทความใน เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 8 ของ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง วิฤตการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย เมื่อวันที่ 11-12 กุมภาพันธ์ 2528 ณ หอศิลป์วัฒนธรรม (หอประชุมเล็ก) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สำหรับผู้เขียนบทความทั้งหมดในเอกสารฉบับนี้ประกอบด้วย

เอกสาร หมายเลข	ชื่อเรื่อง	ผู้เขียน
1	หนี้ต่างประเทศของประเทศ คือพัฒนาและกรณีศึกษาต่างประเทศ ของรัฐบาลไทย	ดร.ปราณี ทินกร และ ดร.ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์
2	การก่อหนี้ต่างประเทศของเอกชน	คุณพิสิษฐ ลีอาธรรม
3	ระบบการคลังของไทยกับการก่อหนี้	ดร.พรเพ็ญ วรโสภณทวีพร และ ดร.เมธี ครองแก้ว
4	การบริหารหนี้สาธารณะของไทย	ผศ.วันรักษ์ มิ่งมณีนาคนิ
5	นโยบายเศรษฐศาสตร์ของเงินกู้ป้องกัน ประเทศ	ดร.สุทัศน์ เศรษฐบุญสร้าง อาจารย์ศิริบุรณ์ เนาว่าถิ่นสุข
6	หนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ	ดร.อัจฉนา วัฒนานุกิจ
7	การวิเคราะห์ผลกระทบและความ เป็นไปได้ของโครงการพัฒนาพื้นที่ ชายฝั่งทะเลตะวันออก	ดร.พรายพล คุ้มทรัพย์
8	การประมาณการหนี้ต่างประเทศของ ภาครัฐบาล	ดร.บัณฑิต นิจถาวร ดร.นริศ ชัยสูตร

วัตถุประสงค์ของการเรียบเรียงขึ้นใหม่นั้น ก็เพื่อให้เกิดการสอดคล้องในการ
เสนอภาพทั้งหมดรวมทั้งประเด็นปัญหา และภาพที่อาจจะเกิดในอนาคต ตลอดจนแนวทาง
ในการลดปัญหาที่อาจจะมีในอนาคต ในขณะที่เดียวกันก็ต้องลดความซ้ำซ้อนในการเสนอ
ลงไป

วัตถุประสงค์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ต้องการที่จะให้ฉบับที่เรียบเรียงใหม่นี้
อ่านได้ง่ายยิ่งขึ้น เหมาะสำหรับประชาชนโดยทั่วไป เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจปัญหา
ร่วมกันในวงกว้าง ดังนั้น จึงพยายามที่จะลดลักษณะทางวิชาการของข้อเขียนลง ทั้งใน
รูปแบบการเสนอ และเอกสารอ้างอิง โดยผู้ที่สนใจที่จะศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมจะสามารถ
ศึกษาได้จากเอกสารตัวจริงที่ได้พิมพ์เผยแพร่ไปแล้ว ความพยายามดังกล่าวอาจจะมี
ข้อผิดพลาดเกิดขึ้นได้โดยไม่เจตนา เป็นต้นว่า มิได้เน้นประเด็นบางประเด็นของผู้เขียน
บางคน หรืออาจจะอธิบายความหมายแตกต่างไปจากเจตนารมณ์เดิมของผู้เขียน ความ
ผิดพลาดทั้งหลาย ผู้เรียบเรียงขอน้อมรับใช้แต่เพียงผู้เดียว ส่วนหนังสือที่เรียบเรียงขึ้น
มาใหม่นี้ ถ้าหากจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนอยู่บ้าง ก็ขอให้เป็นการบริการความรู้
แก่ชุมชนจากผู้ที่เสนอเอกสารรายงานทั้งหมดที่กล่าวนามมาแล้ว

อนึ่ง หนังสือเล่มดังกล่าวสำเร็จลงด้วยการตรวจทานและแก้ไข โดยคุณอรุณพร
เดชะวัฒนาศรี ที่ได้ช่วยกรุณาแก้ไขให้ข้อเขียนนี้สละสลวยยิ่งขึ้น จึงต้องขอขอบคุณ
คุณอรุณพร ไว้ ณ ที่นี้ด้วย

อภิภัย พันธเสน
คณะเศรษฐศาสตร์ มธ.
สิงหาคม 2529

สารบัญ

กล่าวนำ.....	ก.
คำนำ.....	ก.
หน้าต่างประเทศ, เหตุผล, ความจำเป็น, และสภาพทางการเมือง.....	1
1.1 หน้าต่างประเทศและหน้าภายในประเทศ.....	1
1.2 สาเหตุของการก้อหน้า.....	8
1.3 สถานการณ์หน้าต่างประเทศของประเทศกำลังพัฒนา.....	14
1.4 หน้าต่างประเทศของไทย.....	19
1.5 เรื่องที่จะพิจารณาในบทต่อ ๆ ไป.....	28
ความรู้เบื้องต้นบางประการเกี่ยวกับหน้าต่างประเทศ.....	29
2.1 แหล่งเงินทุน.....	29
2.2 เงื่อนไขของการกู้ยืมเงิน.....	31
2.3 ขั้นตอนในการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ.....	35
หน้าต่างประเทศของรัฐบาลไทย, การบริหารหนี้และหนี้เพื่อกิจการทหาร.....	39
3.1 หนี้โดยตรงของรัฐบาลไทย.....	39
3.2 ยอดหนี้คงค้างและภาระหนี้ของรัฐบาล.....	42
3.3 ยอดหนี้และภาระหนี้ของรัฐบาลจำแนกตามแหล่งเงินทุน.....	42
3.4 การบริหารหนี้ต่างประเทศของไทย.....	45
3.5 ความผิดพลาดในการบริหารหนี้.....	46
3.6 หน้าต่างประเทศจากการป้องกันประเทศ.....	49

4. หนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ	54
4.1 สภาพปัญหาทั่วไป.....	54
4.2 ความไม่มีประสิทธิภาพของการบริหารเงินกู้.....	57
4.3 โครงการลงทุนจากหนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ.....	58
4.4 ข้อสังเกตเกี่ยวกับการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่สำคัญบางราย.....	61
5. หนี้ต่างประเทศของภาคเอกชน	72
5.1 ความสำคัญของหนี้ภาคเอกชน.....	72
5.2 ลักษณะของหนี้เงินกู้เอกชนเมื่อเปรียบเทียบกับของทางการ.....	76
5.3 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการก่อหนี้ภาคเอกชน.....	77
5.4 นโยบายของทางการเกี่ยวกับการก่อหนี้ต่างประเทศของ ภาคเอกชน.....	79
6. กรณีตัวอย่างของการก่อหนี้ในอนาคต :	
โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก.....	81
6.1 เหตุผลของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก.....	81
6.2 ความต้องการในด้านเงินทุนและการลงทุนในโครงการ.....	82
6.3 การวิเคราะห์ปัญหาหนี้ต่างประเทศของโครงการฯ.....	85
6.4 ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจของโครงการ.....	91
7. การประมาณภาระหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาล (2528-2538).....	95
7.1 วิธีและข้อมูลที่ใช้ในการประมาณภาระหนี้.....	95
7.2 วิธีประมาณภาระหนี้ในปัจจุบัน.....	96
7.3 วิธีการประมาณภาระหนี้ในอนาคต.....	98
7.4 ภาพในอนาคตเกี่ยวกับวิกฤตการณ์หนี้.....	101
8. บทส่งท้าย.....	104
8.1 สรุปสถานการณ์.....	104
8.2 สรุปสถานการณ์ของประเทศไทย.....	105
8.3 มาตรการในการแก้ไข.....	107

1

หนี้ต่างประเทศ เหตุผล ความจำเป็น และสภาพทางการเมือง

1.1 หนี้ต่างประเทศและหนี้ภายในประเทศ

การก่อหนี้นั้น คือการนำเงินตราหรือทรัพย์สินของผู้อื่นไว้ในครอบครองเพื่อประโยชน์ในการใช้สอย หรือด้วยเหตุผลประการอื่น ๆ โดยมีข้อผูกพันที่จะต้องใช้คืนตามจำนวนมูลหนี้ที่ระบุเอาไว้ในอนาคต ความหมายนี้ครอบคลุมไปทั้งการก่อหนี้ของเอกชน นิติบุคคล ตลอดจนไปถึงรัฐ สำหรับการก่อหนี้โดยรัฐนั้น ก็เช่นเดียวกับเอกชนหรือนิติบุคคลในแง่ของค่าภาระผูกพัน แต่ข้อแตกต่างที่สำคัญก็คือ ถึงแม้หนี้ของรัฐจะไม่ได้ผูกพันโดยตรงต่อประชาชนในชาติ การชำระหนี้ของรัฐไม่ว่าจะในรูปแบบใด ๆ ก็จะมีผลกระทบกระเทือนต่อประชาชนโดยตรง จะหนักหรือเบาขึ้นอยู่กับสถานะทางการคลังของประเทศ ลักษณะหนี้และวิธีการชำระหนี้ และขึ้นอยู่กับว่าเป็นประชาชนกลุ่มไหนด้วย ในอีกด้านหนึ่ง ถ้าหากเป็นการก่อหนี้ของเอกชนหรือนิติบุคคล ระหว่างเอกชนหรือนิติบุคคลในประเทศด้วยกัน ก็อาจจะไม่มีผลกระทบโดยตรงถึงประชาชนที่มีโชครุ่งเรืองมากนัก แต่ถ้าหากเป็นการก่อหนี้ต่างประเทศ ถึงแม้ว่าเป็นหนี้ของเอกชนหรือนิติบุคคลก็ย่อมมีผลกระทบกระเทือนโดยอ้อมต่อประชาชนโดยทั่วไปเช่นกัน ปัญหาเหล่านี้เป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน ซึ่งจะต้องทำความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง

ประเด็นที่ได้ยกขึ้นมาพิจารณานั้น แสดงถึงความแตกต่างที่มีนัยยะสำคัญระหว่างหนี้ภายในประเทศและหนี้ต่างประเทศ ถึงแม้ในการศึกษาเรื่องนี้จะจำกัดเฉพาะหนี้จากต่างประเทศก็ตามแต่ เพื่อความกระจ่างชัดของเรื่องจะต้องอธิบายตั้งแต่บัดนี้ว่า หนี้ภายในประเทศและหนี้จากต่างประเทศมีลักษณะแตกต่างที่สำคัญเป็นอย่างไร และมีผลในทางเศรษฐกิจต่อประเทศชาติโดยส่วนรวมอย่างไรบ้าง

1.1.1 หนี้ภายในประเทศ หนี้ภายในประเทศนั้น เป็นการกู้ยืมเป็นเงินตราของประเทศโดยรัฐจากเอกชน หรือนิติบุคคล หรือจากนิติบุคคลด้วยกัน การกู้ยืมชนิดนี้จึงเป็นการถ่ายโอนทรัพยากรจากบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลหนึ่ง หรือจากเอกชนไปสู่รัฐ หรือจากรัฐมาสู่เอกชนภายในประเทศ ซึ่งไม่มีผลทำให้ทรัพยากรรวมของประเทศเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างไร รวมทั้งปริมาณเงินหมุนเวียนในประเทศก็ควรจะมีเท่าเดิม ยกเว้นเป็นนโยบายที่รัฐต้องการจะลดปริมาณเงินหมุนเวียนภายในประเทศให้ลดลง เพื่อลดอัตราเงินเฟ้อหรือยกระดับอัตราดอกเบี้ย ในกรณีดังกล่าว การกู้เงินของรัฐจะมีผลต่อการลดปริมาณเงินลง การกู้ยืมเงินของรัฐจึงสามารถใช้เป็นนโยบายเพื่อควบคุมปริมาณเงินภายในประเทศได้อีกทางหนึ่งด้วย นอกจากนี้เครื่องมืออื่น ๆ ที่รัฐมีอยู่มากด้วยกัน

ในขณะเดียวกันการกู้ยืมเงินของรัฐนั้น อาจจะทำให้ปริมาณเงินส่วนรวมของประเทศสูงขึ้นได้ ถ้าหากเป็นการกู้ยืมจากธนาคารแห่งประเทศไทย เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถใช้เอกสารการกู้ยืมเงินของรัฐมาเป็นเครื่องค้ำประกันในการออกธนบัตรเพิ่มขึ้นได้ ซึ่งก็มีผลทำให้เป็นการเพิ่มปริมาณเงินภายในประเทศนั่นเอง ในสถานการณ์ปกติ เมื่อเศรษฐกิจของประเทศขยายตัวมากขึ้นมีผลผลิตเพิ่มมากขึ้น ประชากรเพิ่มมากขึ้นและมีชุมชนที่มีปริมาณการใช้เงินน้อยหรือไม่เคยใช้เงิน หันมาใช้เงินเป็นเครื่องมือในการรักษามูลค่า หรือเป็นสื่อกลางการแลกเปลี่ยนมากขึ้น ความต้องการใช้เงินเพิ่มขึ้น การเพิ่มปริมาณเงินหมุนเวียนในประเทศมากขึ้นในลักษณะการกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทย จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเพิ่มปริมาณเงินให้ได้สัดส่วนกับปริมาณสินค้าที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ กรณีเช่นนี้ จึงเป็นเหตุการณ์ปกติและจะเกิดเป็นปัญหาถ้าหากรัฐไม่สามารถเพิ่มปริมาณเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจได้ เมื่อมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ

ในขณะเดียวกัน การกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยอาจจะทำให้มีปริมาณเงินเพิ่มมากขึ้นกว่าปกติ เนื่องจากรัฐพิจารณาเห็นว่าในขณะใดขณะหนึ่งมีปริมาณเงินหมุนเวียนในประเทศน้อยเกินไป เป็นผลทำให้ราคาสินค้าโดยทั่วไปไปต่ำ ค่าแรงงานต่ำ แต่ดอกเบี้ยกลับสูง สภาวะเศรษฐกิจโดยทั่วไปไม่คล่องตัว เหมือนเครื่องยนต์ที่ขาดน้ำมันหล่อลื่น ในกรณีเช่นนี้ รัฐบาลก็จะกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยมาเพื่อเพิ่มปริมาณเงินหมุนเวียนภายในประเทศ ซึ่งก็เป็นเครื่องมือในการควบคุมปริมาณเงินภายในประเทศให้อยู่ในภาวะที่เหมาะสม การกู้ในลักษณะนี้จึงไม่เป็นผลเสียแก่ระบบ

เศรษฐกิจโดยส่วนรวมแต่ประการใด และการกู้ยืมเงินในลักษณะดังกล่าวจะมีผลดีด้วยซ้ำไป เพราะถ้าหากไม่มีการกู้ยืมเงินในลักษณะดังกล่าวจะยิ่งก่อให้เกิดปัญหา

ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากรัฐบาลมีการใช้จ่ายเงินเกินตัวมาก คือมีรายจ่ายมากกว่ารายรับ ในขณะที่ปริมาณเงินของประเทศส่วนรวมมีอยู่มากพอแล้ว แต่รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องกู้ยืมเงินมาใช้จ่ายในรายการที่ผลผูกพันเป็นต้นว่า เป็นเงินเดือนให้กับข้าราชการและลูกจ้างของรัฐ ใช้หนี้เงินกู้เดิมเมื่อถึงกำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินที่กู้มาจากเอกชนและนิติบุคคล ในกรณีเช่นนี้ อาจจะก่อให้เกิดมีปริมาณเงินหมุนเวียนมากกว่าปกติ เกิดสภาวะเงินเฟ้อ ซึ่งมีผลทำให้ค่าของเงินสำหรับผู้ที่มีรายได้ประจำลดน้อยลง สินค้าอุปโภคบริโภคบริโภคราคาสูงขึ้น และที่สำคัญคือมีแนวโน้มที่จะซื้อสินค้าเข้าจากต่างประเทศมากขึ้น ทำให้ประเทศมีภาวะขาดดุลการค้าเพิ่มมากขึ้น การกู้เงินของรัฐในลักษณะเช่นนี้ก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี

แต่โดยทั่วไปอาจจะกล่าวได้ว่า การก่อหนี้ภายในประเทศจะไม่มีผลเสียมากนัก จะมีผลดีมากกว่าผลเสีย แต่อาจจะจะมีผลโดยอ้อมที่ไม่ดีประการหนึ่ง โดยเฉพาะในส่วนของรัฐต้องการจะมาใช้เนื่องจากตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้สูงกว่ารายได้ โดยการกู้ยืมจากเอกชนหรือนิติบุคคลภายในประเทศ ซึ่งทางเลือกอีกทางหนึ่งของรัฐก็คือการขยายฐานภาษีหรือพยายามเก็บภาษีให้มีผลในการกระจายรายได้ให้เป็นธรรมมากขึ้น คือเก็บภาษีจากผู้ที่มีรายได้มากหรือมีทรัพย์สินมรดกในอัตราที่เหมาะสม ซึ่งในลักษณะเช่นนี้ จะเป็นการลดความแตกต่างในการกระจายรายได้ของประชาชนในประเทศลง แต่ถ้าหากรัฐเลือกที่จะกู้เงินและเมื่อมีการใช้คืน ก็เท่ากับการเอาเงินของประชาชนที่ได้จากการเก็บภาษีทั้งหมดรวมทั้งอาจจะพิมพ์ธนบัตรเพิ่มไปให้ผู้ที่มีรายได้มากอยู่แล้ว คือผู้ที่สามารถให้รัฐบาลกู้ยืมเงินได้ จึงก่อให้เกิดภาวะความเหลื่อมล้ำของรายได้มากขึ้น และผลที่อาจจะเกิดตามมาก็คือ ถ้าหากมีสถานการณ์เงินเฟ้อเข้าแทรกซ้อน ผู้ที่มีรายได้น้อยหรือรายได้ประจำก็จะต้องรับภาระในทางเศรษฐกิจ หนักหน่วงยิ่งขึ้นกว่าปกติ การก่อหนี้และการชำระหนี้โดยรัฐในลักษณะนี้จึงมีผลเสียต่อผู้ที่มีรายได้น้อย ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศมากกว่าเป็นผลดี แต่เป็นวิธีการที่รัฐบาลมักจะเลือกทำ เพราะเป็นสิ่งที่ทำได้ง่ายกว่าการขยายฐานภาษีหรือปรับภาระภาษีให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น และในการกู้ยืมเงินส่วนใหญ่ของรัฐในลักษณะนี้ ประชาชนส่วนใหญ่จะไม่เข้าใจถึงผลกระทบที่มีต่อตนเองมากนัก ดังนั้น ด้วยเหตุผลทางการเมืองรัฐบาลจึงใช้นโยบายที่จะกู้เงินมากกว่าการปรับภาษีและขยายฐานภาษี

✓ 1.1.2 หนี้ต่างประเทศ คือการไปยืมเงินตราสกุลต่างประเทศมาใช้จ่ายเพื่อ
กิจการของประเทศ ไม่ว่าจะโดยภาครัฐหรือภาคเอกชน ซึ่งอาจจะเป็นการใช้จ่ายภายใน
ประเทศหรือเป็นการโอนผ่านระหว่างประเทศ มีทฤษฎีในทางเศรษฐศาสตร์มากมายที่
อธิบายถึงสาเหตุหรือความจำเป็นที่จะต้องก่อหนี้ต่างประเทศ ซึ่งจะได้มีการพิจารณาใน
รายละเอียดถึงสาเหตุหรือความจำเป็นเหล่านี้ในภายหลัง แต่วัตถุประสงค์ของการก่อหนี้
ก็เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรจากต่างประเทศ นอกเหนือจากความสามารถทางเศรษฐกิจ
ในการหาเงินตราต่างประเทศตามปกติของประเทศ

ความสามารถทางเศรษฐกิจตามปกติของประเทศ คือการได้ทรัพยากรจาก
ต่างประเทศในรูปการขายสินค้าหรือบริการให้กับต่างประเทศ ซึ่งก็ได้รับเงินตราต่างประเทศ
กลับมาเป็นการแลกเปลี่ยน และอาจจะได้มาในรูปของการบริจาคช่วยเหลือแบบให้เปล่า
จากต่างประเทศ ประโยชน์ของเงินตราต่างประเทศเหล่านี้ คือ สามารถนำมาซื้อหาสิ่งต่าง ๆ
ที่ต้องการภายในประเทศจากต่างประเทศ เนื่องจากไม่มีภายในประเทศหรือที่มีอยู่มีปริมาณ
ไม่เพียงพอ ความต้องการดังกล่าวอาจจะมีในรูปของสินค้าอุปโภคบริโภคสำเร็จรูป
และบริการจากต่างประเทศ ตลอดจนวัตถุดิบ เครื่องมือเครื่องใช้ และอุปกรณ์ รวมทั้ง
ผู้เชี่ยวชาญและวิทยาการที่ทันสมัยจากต่างประเทศ และอาจจะเป็นความต้องการเงินตรา
ต่างประเทศโดยตรง เพื่อนำเข้าไปสมทบในกองทุนสำรองเงินตราต่างประเทศของประเทศ
เนื่องจากปริมาณทุนสำรองมีต่ำมากจนอาจจะก่อให้เกิดเป็นปัญหาได้ สิ่งเหล่านี้ไม่อาจ
หามาได้จากการนำเงินสกุลของประเทศ คือเงินบาทไปซื้อหามาได้ ถึงแม้จะมีปริมาณมาก
เพียงใดก็ตาม เมื่อความต้องการเหล่านี้มีเหนือความสามารถทางเศรษฐกิจของประเทศ
ตามที่กล่าวมาแล้ว การก่อหนี้กับต่างประเทศจึงเกิดมีขึ้น

ข้อแตกต่างของหนี้ต่างประเทศกับหนี้ภายในประเทศก็คือ ในช่วงที่มีการกู้ยืม
เงินตราต่างประเทศนั้น ถ้าหากมีปริมาณกู้มากกว่าปริมาณการใช้คืน ก็จะมีทรัพยากรจาก
ต่างประเทศไหลเข้าประเทศมากขึ้น ทำให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวมากขึ้น ในขณะที่
เดียวกันในทางทฤษฎีจะไม่มีผลกระทบต่อปริมาณเงินภายในประเทศโดยตรง เพราะใน
ที่สุดเงินตราต่างประเทศจะถูกเปลี่ยนเป็นสินค้าและบริการจากต่างประเทศไปจนหมด
ในที่สุด แต่ในช่วงของการไหลเวียนของเงินและสินค้าอาจจะมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลง
ในปริมาณเงินและสินค้าอยู่บ้าง อย่างไรก็ตาม ผลกระทบจะไม่ชัดเจนเหมือน
กรณีการเพิ่มหรือลดปริมาณเงินภายในประเทศ ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากมีการชำระหนี้
ต่างประเทศคืนมากกว่าการกู้ยืมจากต่างประเทศสุทธิ ก็จะมีผลทำให้ทรัพยากรของประเทศ

ไหลเวียนออกนอกประเทศแทนที่จะได้มีโอกาสใช้สอยภายในประเทศ ซึ่งจะมีผลต่อภาวะการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างหนี้ต่างประเทศและหนี้ภายในประเทศก็คือ การไหลเวียนของทรัพยากรภายในประเทศและการไหลเวียนของทรัพยากรระหว่างประเทศ

ประเด็นที่ถกเถียงกันมากถึงผลดีและผลเสียของการก่อหนี้จากต่างประเทศก็เหมือนกับการก่อหนี้โดยทั่วไป คือถ้าหากกู้มาแล้วก่อให้เกิดผลได้งอกเงยในทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีส่วนในการสร้างความสามารถหาเงินตราจากต่างประเทศมาใช้ได้มากกว่าเดิม คือสามารถหาเงินตราจากต่างประเทศมาพอที่จะใช้คืนเงินต้นพร้อมทั้งดอกเบี้ยเป็นเงินตราต่างประเทศ แล้วยังมีส่วนเหลือทำให้ประเทศมีทุนสำรองเพิ่มขึ้น ก็น่าจะมีผลดีมากกว่าเสีย แต่ถ้าหากเกิดผลในทางตรงกันข้าม คือเมื่อกู้มาแล้วถึงแม้ว่าจะทำให้เศรษฐกิจภายในประเทศขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ความสามารถในการหาเงินตราต่างประเทศไม่เพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่เท่าเทียมกัน ย่อมมีผลให้ความต้องการสินค้าและบริการจากต่างประเทศยิ่งขยายตัวเพิ่มขึ้น และมีผลทำให้ประเทศเสียดุลการค้าและดุลการชำระเงินมากขึ้น ซึ่งจะมีผลในการที่จะต้องก่อหนี้เพิ่มขึ้น และสูญเสียทรัพยากรของประเทศเพิ่มขึ้น และกรณีนี้มักจะเป็นกรณีที่เกิดขึ้นในประเทศที่กำลังพัฒนาโดยทั่วไป และนำไปสู่ภาวะวิกฤตการณ์ของหนี้ต่างประเทศในหลาย ๆ ประเทศ

อีกด้านหนึ่งนั้น มีผู้อธิบายว่าการก่อหนี้ต่างประเทศจะไม่เป็นผลเสียแก่ประเทศแต่อย่างใด ตราบใดที่ก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างสม่ำเสมอ ถึงแม้ประเทศจะต้องสูญเสียทรัพยากรภายในประเทศไปก็ตามที่ ทฤษฎีนี้มีผลสนับสนุนให้มีการใช้เงินกู้อย่างต่อเนื่องตลอดไป เหมือนกับทฤษฎีหิมะกลิ้งจากที่สูง คือยิ่งกลิ้งลงมาปริมาณหิมะก็จะยิ่งใหญ่ขึ้น เหมือนเศรษฐกิจที่ขยายตัวอย่างไม่หยุดยั้งไม่มีที่สิ้นสุด การอธิบายเช่นนี้เป็นไปได้ ถ้าหากหิมะที่กลิ้งลงมานั้นกลิ้งลงมาได้เรื่อย ๆ โดยไม่หยุดและถูกความร้อนละลายไปในที่สุด ซึ่งก็สามารถอธิบายความเป็นไปได้ในทางทฤษฎี กล่าวคือ เมื่อลูกหนี้มีทรัพยากรเพิ่มขึ้นไปใช้หนี้ เจ้าหนี้ก็มีทรัพยากรให้ลูกหนี้กู้เพิ่มมากขึ้น ในลักษณะเช่นนี้ตลอดไปก็ไม่น่าจะมีปัญหาอะไร แต่จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริง ๆ นั้น คือเมื่อคราวเกิดภาวะน้ำมันขาดแคลนทั่วโลกเนื่องจากถูกควบคุมโดยกลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมันออกหรือโอเปก ในปี พ.ศ. 2516/17 และปี พ.ศ. 2522/23 มีผลให้เศรษฐกิจทั่วโลกชะงักงันเสมือนลูกหิมะหยุดกลิ้ง เพราะไปแช่เย็นอยู่ในตู้নিরภัยของประเทศผู้ส่งออก

ที่ร่ำรวย มีผลให้เกิดความเดือดร้อนทั่วโลก ภาวะความบาดหมางจากสงครามที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งเป็นผลจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจที่แตกต่างกันก็อาจจะก่อให้เกิดเป็นปัญหาได้ ฉะนั้นการเชื่อตามทฤษฎีหิมะกลิ้งนี้ย่อมมีความเสี่ยงค่อนข้างสูงเช่นกัน

และถึงแม้จะไม่มีความเสี่ยงดังที่กล่าวมาแล้ว ก็อาจจะมีคำถามเพิ่มเติมอีกว่า ทรัพยากรที่สูญเสียไปให้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นทุกปีนั้น เป็นทรัพยากรที่หมุนเวียนได้หรือ ทรัพยากรที่สูญหายทรัพยากรที่หมุนเวียนได้ ส่วนหนึ่งก็คือ ผลผลิตอันเกิดขึ้นจากประสิทธิภาพ ความสามารถและการใช้แรงงานของทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรเหล่านี้ย่อมมีการทดแทน มีประสิทธิภาพและความสามารถเพิ่มขึ้นเมื่อถูกใช้มากขึ้น แต่ถ้าหากเป็นทรัพยากรที่สามารถทดแทนได้แต่ต้องใช้เวลาานาน เช่น คุณภาพของดิน ของน้ำ และอากาศ การใช้มากและรวดเร็วโดยที่ทรัพยากรเหล่านี้หมุนตัวกลับไม่ทัน ย่อมก่อให้เกิดภาวะขาดการสมดุลในสภาพแวดล้อม และมีทรัพยากรตามธรรมชาติเป็นจำนวนมากที่อาจจะไม่สามารถหวนกลับคืนมาได้ไม่ว่าในกรณีใด ๆ ก็ตาม ทรัพยากรดังกล่าวก็ได้แก่แร่ธาตุต่าง ๆ ที่มีอยู่ในประเทศ ปัญหาในการสูญเสียทรัพยากรเหล่านี้จึงเป็นปัญหาที่น่าเป็นห่วงอย่างแท้จริง และด้วยเหตุผลในข้อนี้แต่เพียงประการเดียว ทฤษฎีหิมะกลิ้งจึงไม่ควรที่จะได้รับการพิจารณาสำหรับเหตุผลในการก่อหนี้ต่างประเทศสะสมในระยะยาว

ส่วนใหญ่ผู้เสนอทฤษฎีหรือแนวความคิดนี้ เพียงแต่มองผลในระยะสั้นอย่างขาดความรับผิดชอบ โดยหวังว่าในระยะยาวเมื่อเกิดสงครามหรือเกิดการเปลี่ยนแปลงลัทธิทางการเมือง หรือลูกหนี้ล้มละลายจนไม่มีเงินใช้หนี้ เจ้าหนี้ก็ไม่อาจจะทวงถามหนี้ได้ แต่ข้อเท็จจริงก็คือ ไม่ว่าจะเกิดสงครามหรือเกิดการเปลี่ยนแปลงลัทธิทางการเมือง รัฐบาลที่ขึ้นมาใหม่ก็ไม่สามารถจะตัดสินใจในการปิดภาระหนี้นี้ได้โดยง่าย เพราะหลังจากเปลี่ยนแปลงประเทศชาติย่อมต้องการได้รับการบูรณะฟื้นฟู และยังมีความจำเป็นที่จะต้องก่อหนี้จากต่างประเทศ ถ้าหากปฏิเสธไม่ชำระหนี้ก็ยังมีผลทำให้ไม่มีทรัพยากรมาบูรณะฟื้นฟูประเทศ ยิ่งทำให้สถานการณ์ของรัฐบาลที่เปลี่ยนใหม่ไม่มั่นคงและอาจถูกโค่นล้มให้กลับไปสู่ระบบเดิมได้ ด้วยเหตุนี้ แม้จะเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองขนานใหญ่ ประเทศลูกหนี้ก็ไม่มีความพร้อมที่จะปฏิเสธหนี้ และไม่ว่ากรณีใด ๆ ก็ตาม ไม่ว่าจะเกิดสงครามหรือการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองขนานใหญ่ ย่อมไม่มีผลดี อย่างน้อยก็ในระยะการเปลี่ยนแปลงนั้นแก่ประชาชนโดยทั่วไป โดยเฉพาะถ้าหากยิ่งช่วงระยะเวลาการปรับเปลี่ยน

ชีวิตที่ยาวนานเป็นช่วงอายุคน ก็ยิ่งจะทำให้คนในยุคดังกล่าวต้องอยู่ในสภาพที่ต้องรับเคราะห์กรรมตลอดชีวิต ในกรณีสุดท้าย ถ้าหากลูกหนี้เป็นฝ่ายล้มละลายก็ยิ่งไม่มีผลดีแก่ลูกหนี้เอง และสิ่งที่ควรพึงสังวรณก็คือในกรณีการก่อหนี้ส่วนบุคคลนั้น มูลหนี้ อาจจะยุติลงได้เมื่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตาย แต่ประเทศชาติ ทั้งเจ้าหน้าที่ และลูกหนี้จะไม่มีวันตาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศเจ้าหน้าที่ยิ่งไม่มีโอกาสตายได้ง่าย แต่ประเทศลูกหนี้อาจจะมิลิทธิตายหรือสิ้นชาติในความหมายที่มีใช้การเปลี่ยนแปลงลัทธิ การปกครอง แต่ถูกรอบงำโดยสิ้นเชิงโดยต่างชาติ ในกรณีเหล่านี้ก็ไม่มีผลดีต่อประเทศ ลูกหนี้เช่นกัน ดังนั้น ทฤษฎีหิมะกลิ้งนั้น ควรจะได้รับการปฏิเสธ ในฐานะที่เป็นทฤษฎี ที่สิ้นเงินและไม่มีความรับผิดชอบของผู้เสนอทฤษฎีนี้

ดังนั้น ข้อดีของการก่อหนี้ต่างประเทศจึงมีแต่เพียงกรณีเดียว คือกรณีที่ยืมมาใช้ แล้วสามารถพัฒนาการใช้ทรัพยากรจนกระทั่งสามารถหาเงินตราต่างประเทศมาใช้คืนทั้งต้น และดอกเบี้ย แล้วยังมีส่วนที่เหลือเป็นทุนสำรองเพิ่มขึ้น ในระยะเวลาที่ไม่ยาวนานไปนัก ในอนาคต จนถึงกับมีการสูญเสียทรัพยากรที่ไม่สามารถหมุนเวียนคืนมาไม่ได้ จนขาด คุณภาพทางเศรษฐกิจและนิเวศวิทยาของประเทศ ในลักษณะดังกล่าว หนี้ต่างประเทศจึงจะมีผลประโยชน์แก่ผู้กู้ยืมอย่างเต็มที่ ดังนั้นหัวใจของการก่อหนี้ระหว่างประเทศ จึงมีได้อยู่ที่ตัวหนี้เองและอยู่ที่ความสามารถในการบริหารหนี้

ในแง่นี้ ประเทศชาติก็เหมือนกับนักธุรกิจโดยทั่วไป ถ้าหากสามารถจัดการดี กิจการรุ่งเรืองเงินใช้หนี้ไปได้ก็ไม่มีปัญหาอะไร แต่ถ้าหากจัดการไม่ดีกิจการก็อาจ ล้มละลายได้ แต่ประเทศต่างกับตัวนักธุรกิจในแง่ที่ว่า เมื่อนักธุรกิจผู้นั้นตายลงไป มูลหนี้ อาจจะได้รับการระงับไปไม่ตกทอดไปเป็นภาระถึงลูกหลาน แต่ในแง่ของประเทศชาตินั้น ไม่สามารถตายได้ เมื่อชนรุ่นหนึ่งบริหารหนี้ผิดพลาด ภาระย่อมตกไปสู่ชนรุ่นต่อไป ถึงแม้จะอ้างว่ามีการส่งต่อความเจริญทางเศรษฐกิจระหว่างรุ่นตามทฤษฎีหิมะกลิ้งก็ตาม แต่ต้องไม่ลืมถึงการสูญเสียทรัพยากรที่หมุนเวียนกลับคืนมาได้ช้าหรือกลับคืนมาไม่ได้เลย เป็นประการสำคัญ และสิ่งนั้นก็คือภาระที่แท้จริงที่มีต่อชนรุ่นหลัง ดังนั้น หัวใจสำคัญ ของหนี้ต่างประเทศจึงอยู่ที่การบริหารหนี้ และประเด็นปัญหาหนึ่งจะเป็นประเด็นที่สำคัญ ในการพิจารณาการบริหารหนี้ของรัฐบาลไทย ที่อาจจะก่อให้เกิดเป็นภาระหนี้สุทธินในอนาคต แก่ชนรุ่นหลัง

1.2 สาเหตุของการกีดกัน

1.2.1 ทฤษฎีสองช่องว่าง มีทฤษฎีที่กล่าวถึงสาเหตุของการกีดกันอยู่มากมาย หลายทฤษฎี และทฤษฎีที่ได้รับการยกมาอธิบายอยู่เป็นประจำคือทฤษฎีสองช่องว่าง คือช่องว่างดุลการออมและดุลการค้า ดุลการออม คือดุลยภาพระหว่างการออมและการลงทุน ถ้าหากมีการออมภายในประเทศเท่ากับความต้องการในการลงทุนภายในประเทศ และสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในประเทศ ก็ไม่เกิดมีช่องว่างแต่ประการใด ส่วนดุลยภาพทางการค้าก็คือ ถ้ามีการขายสินค้าออกไปได้คู่กับการสั่งซื้อเข้ามา ก็ไม่มีปัญหาช่องว่างตัวการที่สำคัญที่มักจะทำให้เกิดปัญหานั้นคือดุลการค้า โดยมีการส่งสินค้าเข้ามีมูลค่ามากกว่าการส่งสินค้าออกนอกประเทศ ปัญหาเรื่องดุลการค้าในส่วนหนึ่งก็อาจสืบเนื่องมาจากดุลการออม กล่าวคือเมื่อมีความต้องการบริโภคมากกว่า ทำให้ความสามารถในการออมต่ำ ในขณะที่ความต้องการในการลงทุนเพื่อขยายฐานของรายได้ของประเทศมีสูง จึงทำให้นำสินค้าเข้ามามากกว่าส่งออก เกิดปัญหาขาดดุลการค้า แต่ถ้าหากไม่มีปัญหาดุลการค้า กล่าวคือสามารถขายสินค้าได้มากกว่านำเข้า เนื่องจากความต้องการสินค้าจากต่างประเทศมีมากกว่าความต้องการบริโภคสินค้าจากต่างประเทศ ถึงแม้จะเกิดมีปัญหาดุลการออม รัฐก็อาจจะปิดช่องว่างได้โดยการกักเงินในประเทศ ส่วนที่เป็นความต้องการทรัพยากรจากต่างประเทศก็จะถูกปิดด้วยดุลการค้า

ทฤษฎีสองช่องว่างนี้อาจจะอธิบายเพิ่มเติมไปถึงการขาดดุลทางการคลังของรัฐบาล และส่วนหนึ่งของการขาดดุลทางการคลังของรัฐบาล ก็เนื่องจากการนำเงินมาใช้เพื่อการลงทุนในการพัฒนาประเทศของรัฐบาล โดยส่วนที่ใช้ในการพัฒนาจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรจากต่างประเทศ เพราะถ้าหากไม่จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรจากต่างประเทศ ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกู้ยืมจากต่างประเทศตามที่กล่าวไปแล้วนั้น โดยปกติรัฐบาลมีรายได้หลักจากการเก็บภาษีอากร ซึ่งก็เป็นเงินจากภายในประเทศ แต่รัฐบาลก็สามารถมีเงินตราต่างประเทศได้จากการแลกเปลี่ยนจากธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นผู้รับมอบโอนเงินตราต่างประเทศที่ได้จากการขายสินค้าและบริการทั้งหมดของประเทศ ดังนั้นถ้าหากไม่มีปัญหาในด้านดุลการค้า รัฐบาลก็สามารถปิดดุลการคลังของรัฐด้วยการกู้ภายในประเทศ ไม่ว่าจะกู้จากเอกชนหรือจากธนาคารแห่งชาติ แต่เมื่อรัฐบาลมีปัญหาดุลการค้าอันสืบเนื่องจากการออมของภาครัฐบาลต่ำกว่าการลงทุน และเมื่อมีปัญหาดุลการค้าการค้าประกอบด้วย จึงจำเป็นจะต้องกู้ยืมเงินจากต่างประเทศเพื่อมาปิดดุลการออม

ของรัฐบาลดังกล่าว เป็นที่น่าสังเกตว่าตัวการที่ตัดสินใจปัญหาหนี้ต่างประเทศนั้นจะมีน้ำหนักอยู่ที่ดุลการค้ำ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะไม่มีปัญหาในเรื่องดุลการออม กล่าวคือรัฐบาลมีเงินออมมากกว่าความต้องการลงทุน แต่ถ้าทรัพยากรที่ต้องใช้ในการลงทุนนั้นเป็นทรัพยากรที่ต้องซื้อหามาจากต่างประเทศ ในขณะที่ประเทศมีปัญหาในเรื่องดุลการค้ำ ก็ยังเป็นสาเหตุให้มีหนี้ต่างประเทศเกิดขึ้น ดังนั้นปัญหาเรื่องดุลการคลังของรัฐบาลจึงเป็นปัญหาแต่เพียงส่วนเดียว อย่างไรก็ตาม ปัญหาดุลการค้ำนั้นอาจจะมีผลสืบเนื่องจากปัญหาดุลการคลังด้วย กล่าวคือกรณีที่ประเทศขาดดุลการค้ำ ก็เพราะความต้องการลงทุนที่ต้องใช้ทรัพยากรจากต่างประเทศ ทำให้ต้องมีการสั่งซื้อสินค้าเข้าจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ส่วนหนึ่งของปัญหาดุลการค้ำอาจจะปิดด้วยการช่วยเหลือแบบให้เปล่า และอีกส่วนหนึ่งจากการลงทุนจากต่างประเทศ แต่สิ่งต้องพึงระมัดระวังในเรื่องการลงทุนจากต่างประเทศก็คือ ทรานสเฟียร์การลงทุนจากต่างประเทศนั้นก่อให้เกิดการผลิตสินค้าภายในประเทศและหมุนเวียนอยู่ในประเทศก็ไม่มีปัญหาอะไร แต่เมื่อใดผู้ลงทุนต้องการส่งเงินทุนกลับไป ก็จะมีการไหลออกของเงินทุนเช่นกัน การลงทุนจากต่างประเทศผู้ลงทุนย่อมหวังผลตอบแทนสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยในตลาด ดังนั้นการลงทุนในแง่ของการไหลออกของทรัพยากรภายในประเทศ อาจจะมีอัตราส่วนที่สูงกว่าการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศโดยตรงได้ ดังนั้นการปิดช่องว่างด้วยการลงทุนจากต่างประเทศจึงต้องพิจารณาด้วยความระมัดระวัง นอกจากจะมีกรณีเด่นชัดเป็นพิเศษในเรื่องการนำวิทยาการใหม่ ๆ เข้ามาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่การผลิตภายในประเทศ ผลจากการจ้างงานและกระจายรายได้ ซึ่งปกติแล้วผู้ลงทุนจากต่างประเทศจะมีได้พิจารณาในเรื่องเหล่านี้ หากแต่ดูผลตอบแทนของคนในด้านของกำไรเป็นหลัก นอกจากนั้นการช่วยเหลือจากต่างประเทศในหลายกรณีก็เป็นผลประโยชน์โดยตรงแก่ผู้ให้ความช่วยเหลือ ตัวอย่างของจริงที่เกิดขึ้นในช่วงที่สหรัฐอเมริกาทำสงครามกับเวียดนาม สหรัฐอเมริกาต้องการสร้างทางหลวง เช่น บ้านไผ่-สระบุรีเพื่อประโยชน์ของสหรัฐฯ และการสร้างถนนเข้าสู่หมู่บ้านต่าง ๆ ในภาคอีสานของ ร.พ.ช. นั้น ก็เป็นส่วนหนึ่งของการรับใช้นโยบายทางทหารของสหรัฐอเมริกาในการต่อต้านคอมมิวนิสต์

ดังนั้นการปิดช่องว่างทางการค้ำ ถึงแม้จะเนื่องมาจากความช่วยเหลือแบบให้เปล่า หรือการลงทุนจากต่างประเทศ ก็จำเป็นจะต้องได้รับการพิจารณาด้วยความระมัดระวัง

เป็นที่น่าสังเกตว่าปัญหาการขาดดุลทางการค้านั้น เป็นต้นเหตุที่สำคัญที่ทำให้ประเทศมีปัญหานี้ต่างประเทศ และจากการที่ประเทศไทยมีภาวะการขาดดุลการค้าอย่างสม่ำเสมอภายหลังจากปี 2493 เป็นต้นมานั้น ก็เป็นส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดมีหนี้ต่างประเทศ หนี้ต่างประเทศเริ่มมีความสำคัญมากขึ้นในช่วงที่เริ่มมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติอย่างเป็นทางการเป็นระบบในปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา แต่หลังจากปี พ.ศ. 2517 ซึ่งอยู่ในช่วงกลางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ แผนที่ 3 การกู้ยืมเงินจากต่างประเทศของภาครัฐบาลได้สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จากระดับร้อยละ 0.5 ของรายได้ประชาชาติในปี พ.ศ. 2518 ขึ้นมาเป็นเกือบร้อยละ 4.0 ในปี พ.ศ. 2523 ซึ่งเป็นกลางช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติกลางแผนที่ 5 ดังนั้นจึงอาจจะกล่าวได้ว่า นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศ แผนที่ 3 เป็นต้นมา มีส่วนให้มีการก่อหนี้สาธารณะเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การขึ้นราคาของน้ำมันของกลุ่มประเทศผู้ส่งน้ำมันออก (โอเปก) ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนั้นด้วย ซึ่งทำให้สินค้าเข้ามีราคาสูงขึ้นและมีผลทำให้ต้องมีการกู้ยืมเงินเพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตามทฤษฎีสองช่องว่างที่อธิบายถึงสาเหตุการก่อหนี้นั้น มีลักษณะอธิบายพันกันไปพันกันมา ในลักษณะใกล้เคียงกันเกินไปหรือไขว้กันเกินไป ซึ่งจะไม่มีความหมายมากนัก

1.2.2 การครอบงำของมหาอำนาจและธนาคารโลก ถ้าจะจับประเด็นสำคัญให้ได้สำหรับประเทศไทยนั้น แท้ที่จริงน่าจะสืบเนื่องมาจาก “ความต้องการ” ในการพัฒนาประเทศ โดยใช้กลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศ ตามที่ได้รับคำแนะนำ “ช่วยเหลือ” จากประเทศผู้นำของโลกเสรี คือสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก และประเทศพัฒนาแล้วในค่ายเสรีนิยมอื่น ๆ ประกอบกับ “ข้อเสนอแนะ” ของธนาคารโลก โดยใช้กลยุทธ์ในการพัฒนาที่ในปัจจุบันเรียกกันว่าทฤษฎีทันสมัย คือการพยายามที่จะก้าวตามไปให้ทันประเทศที่พัฒนาแล้วในทิศทางและวิธีการเดียวกัน “ความต้องการ” ดังกล่าวมีผลผลักดันให้ดุลการค้าของไทยซึ่งเริ่มมีการขาดดุลล่วงหน้ามาก่อนหน้านั้นแล้ว (พ.ศ. 2493) ตั้งแต่สหรัฐอเมริกาได้เริ่มเข้ามา “แนะนำ” และให้ความ “ช่วยเหลือ” ในการวางแผนพัฒนาประเทศ รวมทั้งธนาคารโลกก็ได้เข้ามามีส่วนให้ความช่วยเหลือในโครงการพัฒนาที่สำคัญคือโครงการสร้างเขื่อนเจ้าพระยาเพื่อการชลประทานที่จังหวัดชัยนาท เป็นโครงการแรก และหลังจากนั้นเป็นต้นมาประเทศไทยก็เริ่มมีปัญหาการขาดดุลการค้า

หนักหน่วงเพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะในช่วงที่มีการวางแผนพัฒนาประเทศอย่างเป็นระบบในปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา จนกระทั่งสืบมาจนปัจจุบัน

ดังนั้นความ “ต้องการ” ในการพัฒนาประเทศของไทยน่าจะเป็นต้นเหตุที่สำคัญของการมีหนี้ต่างประเทศ สาเหตุที่เขียนคำว่า ต้องการ ในเครื่องหมายคำพูดนั้นความจริงเป็นคำถามว่าแท้ที่จริงประชาชนชาวไทยต้องการเช่นนั้นหรือไม่ และประชาชนมีทางเลือกหรือไม่ และแม้จะกล่าวต่อไปอีกว่ารัฐบาลเองในขณะนั้นถ้าต้องการเลือก จะมีอิสระในการเลือกหรือไม่ ปัญหานี้จึงเป็นปัญหาที่น่าพิจารณาและมีความหมายยิ่งกว่าการพิจารณาสาเหตุจากทฤษฎีสองช่องว่าง ซึ่งขาดมิติทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญ ซึ่งเป็นข้อผิดพลาดที่สำคัญของเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่ที่มุ่งจะอธิบายกลไกมากกว่ารากฐานความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ เมื่อมีปัญหาในเรื่อง “ความต้องการ” ในการพัฒนาจึงชวนให้มีคำถามต่อไปถึง “ข้อเสนอแนะ” และ “ความช่วยเหลือ” ว่ามาจากความหวังดีหรือหวังผลประโยชน์โดยผู้ที่เสนอแนะ ซึ่งสามารถอธิบายได้โดยทฤษฎีเศรษฐศาสตร์คลาสสิกแบบง่าย ๆ คือ การพิจารณาผลประโยชน์ส่วนตนอันเป็นมูลเหตุจูงใจของการให้ความช่วยเหลือ และในเรื่องนี้มีหลักฐานและทฤษฎีที่เด่นชัดพอสมควรที่จะสนับสนุนข้อกล่าวอ้างเช่นนี้

ข่าวจากหนังสือพิมพ์มติชนประจำวันศุกร์ที่ 20 มิถุนายน 2529 ได้กล่าวถึงการแต่งตั้งนายคوناเบล เป็นประธานธนาคารโลกคนใหม่ นายคوناเบลได้ให้สัมภาษณ์ว่า “เขาแปลกใจที่ทำเนียบขาวร้องให้เขาเป็นประธานธนาคารโลก เมื่อเขาปฏิเสธว่าเขาไม่เคยทำงานธนาคารมาก่อน ประธานธนาคารกลางแห่งสหรัฐฯ นายเบเกอร์ยืนยันว่า คนที่เขาต้องการ คือผู้ที่มีความชำนาญด้านการเมือง มิใช่ นักการธนาคารอาชีพ ต้องการคนที่พร้อมที่จะเรียนและทำงานหนัก” ข้อความนี้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการเกิดของธนาคารโลกนั้นเป็นเรื่องของการเมืองระดับโลก และผู้ที่คุมเกมการเมืองในระดับนี้ก็คือสหรัฐอเมริกา เพราะเป็นผู้ที่ควบคุมตัวประธานธนาคารโลกมาตลอด และในฐานะที่เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่สุด ประธานธนาคารโลกที่มีบทบาทที่สำคัญในอดีตยุคหลังประธานาธิบดีเคนเนดีแห่งสหรัฐอเมริกาเป็นต้นมาก็คือ นายโรเบิร์ต แมคนามารา อดีต-รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของสหรัฐอเมริกาในสมัยประธานาธิบดีเคนเนดี ซึ่งเป็นยุคเริ่มต้นที่สหรัฐฯเข้าไปมีบทบาททางการเมือง การทหารและเศรษฐกิจ ในประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลกมากที่สุด จึงชี้ให้เห็นได้ชัดว่าการพิจารณาการให้กู้ยืมเงินของธนาคารโลก

ตลอดจนนโยบายทางเศรษฐกิจที่เสนอโดยธนาคารโลกไม่สามารถแยกขาดออกจากรนโยบายทางเศรษฐกิจและการเมืองของสหรัฐฯ ในระดับโลกได้ ข้อนี้จึงเป็นการตอบคำถามกลาย ๆ ว่า ถ้าหากรัฐบาลไทยเวลานั้นประสงค์จะเลือกดำเนินกลยุทธ์ในการพัฒนาที่แตกต่างไปจากที่ธนาคารโลกเสนอนั้น รัฐบาลไทยมีทางเลือกจริง ๆ หรือไม่ หรือตัวรัฐบาลอาจจะ “ถูกเลือก” มาใหม่เพื่อให้เลือกกลยุทธ์ในการพัฒนาดังกล่าว

ในช่วงก่อนหน้าที่ธนาคารโลกและสหรัฐอเมริกาจะเข้ามามีบทบาทในการเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยนั้น มีแนวโน้มที่รัฐบาลไทยสมัยนั้น (จอมพล ป. พิบูลสงคราม) จะมีนโยบายเน้นการลงทุนโดยรัฐ และกลุ่มนายทุนข้าราชการร่วมกับพ่อค้าภายในประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจของไทยหลังจากปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมามีจุดเริ่มต้นก่อนหน้าการเปลี่ยนแปลงที่โค่นอำนาจรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ในปี พ.ศ. 2500 โดยมีการสนับสนุนทางการกำลังทหารให้แก่ประเทศเพื่อสร้างความแข็งแกร่งในฐานะที่เป็นปรากฏการต่อต้านการรุกรานจากประเทศคอมมิวนิสต์ ซึ่งมีผลทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายทางทหารเพิ่มขึ้น เพื่อรับกับอาวุธยุทโธปกรณ์ที่ได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา อันมีผลทำให้ดุลการค้าของประเทศเริ่มมีปัญหาในการขาดดุล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493 เป็นต้นมา ในขณะที่เกี่ยวกับทางด้านเศรษฐกิจนั้น สหรัฐฯ มีความประสงค์ให้ไทยสนับสนุนการลงทุนของเอกชนโดยเฉพาะการลงทุนของเอกชนจากต่างประเทศ โดยรัฐบาลไทยควรจะเป็นผู้เตรียมความพร้อมในด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยลงทุนทางด้านนี้ซึ่งก็ควรจะถูกมาจากธนาคารโลก ส่วนการลงทุนในกิจกรรมอุตสาหกรรมและบริการนั้น ควรเป็นหน้าที่ของผู้ลงทุนจากต่างประเทศ นโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจสองประการนี้มิได้รับการตอบสนองรับที่ดีเพียงพอจากรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม เนื่องจากรัฐบาลเน้นการลงทุนโดยรัฐและทุนขุนนางรวมทั้งพ่อค้าภายในประเทศ ข้อนี้เป็นปัจจัยหนึ่งในหลายปัจจัยที่มีส่วนผลักดันให้จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการรัฐประหารล้มล้างรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม และดำเนินแนวนโยบายเศรษฐกิจแบบใหม่ตามแบบที่สหรัฐอเมริกาเสนอแนะ หลังจากการที่จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ไปพักฟื้นและทำการรักษาตัวที่ประเทศสหรัฐอเมริกามาแล้ว โดยระหว่างนั้นได้รับการแนะนำจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงในสหรัฐฯ เกี่ยวกับเรื่องด้วยนโยบายดังกล่าว

การทำงานของธนาคารโลกจะประสานสอดคล้องไปกับนโยบายให้ความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาจะเน้นหนักความช่วยเหลือทางทหารและ

ความมั่นคงภายในของประเทศ ในขณะที่ความ “ช่วยเหลือ” ทางเศรษฐกิจเป็นหน้าที่ของธนาคารโลก โดยที่ธนาคารโลกเองก็มีนโยบายควบคุมยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบตะวันตกแก่โลกที่สาม โดยผ่านนโยบายการจัดสรรเงินกู้ในสาขาเศรษฐกิจที่สนับสนุนและไม่จัดสรรเงินกู้ในสาขาที่ไม่สนับสนุน สาขาที่สนับสนุนได้แก่ โครงการลงทุนขั้นพื้นฐานได้แก่ โครงการคมนาคมขนส่ง โดยการตัดถนนและขยายกิจการรถไฟ สร้างท่าเรือน้ำลึก และโครงการจัดหาพลังงานไฟฟ้า เช่น การสร้างโรงงานไฟฟ้าและเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ เป็นต้น ส่วนโครงการที่ธนาคารโลกไม่จัดสรรเงินกู้ให้ก็คือ การลงทุนที่แข่งขันกับวิสาหกิจเอกชน ซึ่งกล่าวให้ชัดก็คือ วิสาหกิจเอกชนต่างชาติ และบริษัทข้ามชาติที่ประกอบธุรกิจในประเทศด้วยพัฒนานั้นเอง

ผลของการจัดสรรเงินกู้ในลักษณะดังกล่าวมีผลให้หนี้สินของภาครัฐบาลสูงขึ้น เนื่องจากการลงทุนในด้านโครงสร้างพื้นฐานไม่ได้ก่อให้เกิดรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศแก่รัฐโดยตรง ในขณะที่เดียวกันกิจการที่อาจจะมีกำไรและได้รับเงินตราต่างประเทศนั้นก็เป็นกิจการของนายทุนต่างชาติ ซึ่งมีวิธีการต่าง ๆ ที่แสดงยอดกำไรต่ำเพื่อเสียภาษีค่าส่วนกำไรส่วนใหญ่จะถูกถ่ายเทออกนอกประเทศ ในสภาพเช่นนี้ย่อมเห็นได้ชัดว่าภาระหนี้สินจะผูกพันกับรัฐบาล และมีโอกาสใช้คืนได้น้อย แต่ผลประโยชน์จากการลงทุนในกิจการต่าง ๆ จะตกอยู่กับนายทุนจากต่างประเทศ ข้อนี้จึงเป็นการครอบงำทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ทำให้ภาระหนี้สินของประเทศเพิ่มสูงขึ้น และเป็นโอกาสที่ทำให้ธนาคารโลกได้เข้ามาควบคุมนโยบายเศรษฐกิจของประเทศโดยตรงได้ในภายหลัง

เมื่อประเทศไทยเริ่มกู้เงินมาลงทุนในกิจการการลงทุนขั้นพื้นฐานความต้องการสินค้าเข้าก็ต้องขยับตัวตามมาและเป็นผลทำให้ดุลการค้าก็ยิ่งขาดดุลมากขึ้นนอกเหนือไปจากการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายทางการทหาร ดังนั้นการอธิบายสาเหตุของการเป็นหนี้ต่างประเทศในลักษณะเช่นว่านี้มีมิติทางประวัติศาสตร์ที่เด่นชัดที่เกิดจากการครอบงำทางเศรษฐกิจและการทหารของสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลก ส่วนทฤษฎีสองช่องว่างนั้นน่าจะนำมาใช้อธิบายได้แต่เพียงปรากฏการณ์ที่ปรากฏให้เห็นในลักษณะอาการของโรคที่สำแดงออกมา แต่สาเหตุที่แท้จริงของโรคนั้น ควรจะอธิบายด้วยทฤษฎีการครอบงำของมหาอำนาจและธนาคารโลก

1.3 สถานการณ์หนี้ต่างประเทศของประเทศกำลังพัฒนา

ในช่วงเวลาทศวรรษที่นำมาพิจารณาคือระหว่างปี พ.ศ. 2516 ถึง 2527 ยอดหนี้ต่างประเทศของประเทศกำลังพัฒนาที่มีได้ส่งน้ำมันออก ได้เพิ่มขึ้นกว่า 8 เท่าตัว กล่าวคือได้เพิ่มจาก 87 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี พ.ศ. 2516 มาเป็น 711 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี พ.ศ. 2527 ตัวเลขดังกล่าวแสดงค่าในรูปที่เป็นตัวเงิน ซึ่งอาจจะคลาดเคลื่อนกับความเป็นจริง จะต้องปรับให้ตรงกับทรัพยากรที่ใช้ไปจริง ๆ ซึ่งจะทำให้ โดยการปรับด้วยดัชนีราคาสินค้าเข้าหรือสินค้าออก แต่ดัชนีราคาสินค้าเข้าจะสะท้อนความเป็นจริงมากกว่า เพราะหนี้ต่างประเทศนั้นกู้ยืมมาเพื่อซื้อสินค้าเข้าประเทศ เมื่อปรับด้วยตัวเลขดังกล่าวยอดหนี้ที่คิดเป็นทรัพยากรแล้วจะสูงขึ้นประมาณ 6 เท่าตัว

ยอดหนี้ของประเทศเหล่านี้ในปี พ.ศ. 2527 มีจำนวนร้อยละ 145.4 ของยอดสินค้าส่งออกของประเทศเหล่านี้ ซึ่งก็หมายความว่า ถ้าหากประเทศเหล่านี้ส่งสินค้าออกโดยไม่รับเงินเข้าประเทศเลยจะต้องส่งสินค้าออกไปถึงประมาณปีครึ่งถึงจะชำระหนี้หมด ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ย่อมไม่มีประเทศใดทำได้ เพราะตามปกติแล้วความต้องการสินค้าเข้าแต่ละปีก็จะสูงกว่าสินค้าออก เมื่อเทียบกับรายได้ประชาชาติในแต่ละปีจะพบว่า ยอดหนี้ของประเทศเหล่านี้คิดเป็นประมาณร้อยละ 38 ของรายได้ประชาชาติ หมายความว่า ถ้าหากประเทศเหล่านี้คิดจะใช้หนี้หมดก็จะต้องแบ่งรายได้ทั้งหมดจากร้อยส่วนไปสามสิบแปดส่วนเพื่อใช้หนี้ ซึ่งในความจริงก็ไม่มีทางจะทำได้ถึงแม้ต้องการจะทำอย่างนั้น เพราะการชำระหนี้จะต้องเป็นเงินตราต่างประเทศ และโอกาสที่ประเทศจะมีเงินตราต่างประเทศก็มีวิธีเดียวคือการขายสินค้าออก

เมื่อพิจารณาจากอัตราบริการหนี้ ซึ่งก็คือการผ่อนชำระคืนเงินต้นส่วนหนึ่ง รวมกับดอกเบี้ย หาดด้วย มูลค่าสินค้าออก คืออัตราส่วนที่ใช้หนี้จริง ๆ แต่ละปีเทียบกับสินค้าออกจะมีอัตราร้อยละ 22 ต่อปี ในปี พ.ศ. 2527 ซึ่งก็หมายความว่า เมื่อมีรายได้จากการขายสินค้าออกไป 100 ส่วนจะต้องนำไปใช้หนี้เสีย 22 ส่วน เหลือเงินกลับเข้ามาสำหรับการใช้จ่ายและพัฒนาประเทศเพียง 78 ส่วนเท่านั้น และที่น่าเป็นห่วงก็คือหลังจากปี พ.ศ. 2522 เป็นต้นมา ประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้ จะต้องจ่ายดอกเบี้ยสูงกว่าการผ่อนคืนเงินต้นมากขึ้นทุกที กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2527 ในขณะที่การชำระเงินต้นมีเพียงร้อยละ 8 ของมูลค่าส่งออก แต่การจ่ายดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 14 ซึ่งก็หมายความว่าประเทศมีความสามารถชำระหนี้เงินกู้ได้น้อยลง และมีสถานะที่จะต้องส่งดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น

เหมือนกับการกู้ยืมเงิน ถ้าหากไม่สามารถส่งผ่อนเงินต้นคืนได้บ้าง แนวโน้มที่จะใช้หนี้หมดก็จะมี ประเทศจะต้องจ่ายดอกเบี้ยตลอดไป ซึ่งก็หมายความว่า จะต้องสูญเสียทรัพยากรภายในประเทศไปสู่ต่างประเทศสุทธิดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

สาเหตุของจำนวนยอดหนี้ที่เพิ่มสูงขึ้นมีปัจจัยหลายประการ กล่าวคือ

(1) อัตราดอกเบี้ยเรียกเก็บและอัตราดอกเบี้ยที่ปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อ แล้วมีแนวโน้มที่สูงมากขึ้นนับตั้งแต่ปี 2519 เป็นต้นมา

(2) การขาดดุล การค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด (ซึ่งหมายถึงบัญชีการชำระเงินระหว่างประเทศที่ยังไม่รวมการกู้ยืมเงินและการชำระหนี้) อันเนื่องจากการขึ้นราคาน้ำมันระลอกที่สอง 2522/2523 ทำให้จำเป็นต้องกู้ยืมเงินมาเพื่อปิดช่องว่างดังกล่าวเพิ่มขึ้น

(3) ความไม่คล่องตัวทางด้านการปรับราคาโดยเฉพาะอย่างยิ่งราคาสาธารณูปโภคที่รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ กู้ยืมมาลงทุน อย่างไรก็ตาม ข้อที่ควรสังเกตในข้อนี้ก็คือแม้ว่าจะมีความคล่องตัวในการปรับราคาให้สูงขึ้นก็ไม่เห็นว่าจะหาเงินมาใช้หนี้ได้ หรือไม่ต้องการกู้หนี้เพิ่ม เพราะปัญหาหนี้ต่างประเทศเกิดจากการไม่มีเงินตราต่างประเทศพอเพียงจะชำระหนี้ โดยที่แหล่งใหญ่ของเงินตราต่างประเทศนั้นมาจากการส่งสินค้าออก ในขณะที่ความจำเป็นจะต้องขยายกิจการ ซึ่งต้องใช้ทรัพยากรจากต่างประเทศก็ทำให้ต้องการกู้ยืมเงินเพิ่มขึ้น และในหลายกรณีเช่นของรัฐบาลไทย รัฐบาลสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจกู้มาเพื่อช่วยให้รัฐบาลมีสภาพคล่องทางด้านเงินตราต่างประเทศเพิ่มขึ้นโดยมีต้องการจะใช้ซื้อสินค้าจากต่างประเทศจริง ๆ เพราะส่วนหนึ่งจะต้องนำไปชำระหนี้สินเนื่องจากรายได้จากการส่งออกไม่เพียงพอนั่นเอง

(4) มีการกู้ยืมไปเพื่อใช้ในการบริโภคหรือการป้องกันประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราที่รวดเร็วมากเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของรัฐบาลไทยในการป้องกันประเทศในช่วงนี้

(5) มีการสะสมหนี้เร็วเกินไป และส่วนที่สำคัญเป็นหนี้ระยะสั้นจากต่างประเทศ ที่มีอัตราการชำระคืนเร็วและดอกเบี้ยค่อนข้างจะสูง

(6) การอ่อนตัวลงของราคาสินค้าและปริมาณสินค้าจากประเทศที่กำลังพัฒนา

1.3.1 บทเรียนจากประเทศที่ประสบปัญหาหนี้ต่างประเทศ หนี้ของประเทศที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นเป็นภาพโดยเฉลี่ย ซึ่งแม้จะเป็นภาพเฉลี่ยอัตราการบริหารหนี้เฉลี่ยร้อยละ 22 นั้นก็นับว่าค่อนข้างจะสูงอยู่แล้ว แต่ประเทศที่เป็นหนี้มาก ๆ นั้นอัตราบริการหนี้ อาจจะสูงกว่าร้อยละ 30 ประเทศเหล่านี้จึงไม่อยู่ในสภาพที่สามารถชำระหนี้ได้ กล่าวคือ ถ้าหากใช้หนี้ไปแล้ว ก็จะต้องเหลือเงินในประเทศไม่พอใช้จ่าย จำเป็นต้องมีการกู้หนี้ใหม่มาใช้หนี้เดิมในกรณีที่หนี้ใหม่อาจจะมียอดดอกเบี้ยต่ำกว่าหรือมีเงื่อนไขที่ผ่อนปรนกว่า หรือใช้วิธีการผิดผ่อนชำระหนี้ เมื่อถึงขั้นนี้แล้ว เจ้าหนี้ซึ่งมักจะเป็นองค์กรระหว่างประเทศก็จะเริ่มเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศลูกหนี้อย่างเต็มที่ และเข้ามาใช้มาตรการบีบบังคับทางการคลังอย่างเข้มงวด ก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชน สั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลและส่งผลต่อการพัฒนาและการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต ทางแก้ของประเทศเหล่านี้ล้วนแต่เป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดผลกระทบในทางเศรษฐกิจต่อประชาชนอย่างรุนแรง เช่น การลดค่าเงินตราของประเทศในอัตราที่สูงเกินร้อยละ 20 ขึ้นไป ซึ่งมีผลทำให้ราคาสินค้าต่างประเทศเพิ่มขึ้นทันที และดอกเบี้ยและเงินต้นในรูปของทรัพย์สินที่จะต้องส่งออกที่จะต้องใช้คืนมีปริมาณที่เพิ่มสูงมากขึ้น มาตรการที่รองลงมานี้คือจะต้องควบคุมการนำเข้าอย่างเข้มงวด แต่ถ้าหากเป็นสินค้าประเภทวัตถุดิบ พลังงานและทุนก็จะมีผลกระทบต่อการผลิตภายในประเทศอย่างมาก มาตรการต่อมาก็คือการกู้หนี้ใหม่มาชำระหนี้เดิม ถ้าหากหนี้ใหม่มีลักษณะผ่อนปรนกว่า มาตรการสุดท้ายคือ การใช้สินเชื่อพิเศษจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งมีเงื่อนไขและมีผลทำให้การดำเนินนโยบายการเงินการคลังของประเทศนั้น ๆ ขาดอิสระและความคล่องตัว

1.3.2 ปฏิกริยาจากผู้ให้กู้และแนวคิดเพื่อการปฏิรูประบบหนี้ ในขณะที่มีปัญหาวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศในประเทศผู้กู้ ประเทศที่ผู้กู้ย่อมมีความหนักใจอยู่บ้างในเรื่องของความสามารถในการใช้หนี้ของลูกหนี้ การที่ลูกหนี้สามารถผ่อนหนี้ได้บ้างและจ่ายดอกเบี้ยตลอดไปนั้น เป็นสิ่งที่มีประโยชน์สำหรับเจ้าหนี้ แต่เมื่อลูกหนี้มีปัญหาเจ้าหนี้ก็ย่อมจะต้องมองหาวิธีการที่จะไม่ให้หนี้ของตนสูญ และทำอย่างไรที่จะมีผลประโยชน์แก่คนในระยะยาว

จึงมีการชี้ประเด็นว่าผู้ให้กู้เองก็จะต้องรับผิดชอบต่อการที่ปล่อยให้ลูกหนี้ตกอยู่ในสภาพวิกฤติ ซึ่งถือว่าเป็นความบกพร่องในการบริหารหนี้ของทั้งสองฝ่าย

ได้มีการรวมตัวกันของผู้ให้กู้ในการประชุมที่นครปารีส เมืองหลวงของประเทศฝรั่งเศส เพื่อตกลงวิธีการให้สินเชื่อพิเศษ เพื่อให้ประเทศเดือร้อนกู้ยืมเพื่อบรรเทาปัญหา ให้มีความสอดคล้องกัน คือกำหนดให้มีการผ่อนชำระหนี้ในวงเงินเท่ากับร้อยละ 80 ถึง 90 ของหนี้ภาครัฐบาลมีกำหนดอายุ 7-9 ปี และมีระยะปลอดหนี้ 3-4 ปี แต่ที่ประชุมดังกล่าว มิได้มีลักษณะองค์กรเป็นทางการเพียงแต่มีการตกลงในหลักการจากที่ประชุมเท่านั้น

ในทางกลุ่มประเทศผู้กู้ยืมเงินก็มีข้อเรียกร้องผ่านองค์กรต่าง ๆ เรียกร้องว่า อัตราดอกเบี้ยที่เรียกเก็บที่ผ่านมาสูงเกินไป อาจจะให้อัตราดอกเบี้ยลดลง และมีเงื่อนไขผ่อนปรนมากยิ่งขึ้น มากกว่าจะมีโอกาสได้รับการกู้ยืมใหม่ในลักษณะที่มีเงื่อนไขผ่อนปรนมากขึ้น

นอกจากนั้นผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการด้านการเงินระหว่างประเทศ ได้เสนอให้จัดตั้งบริษัทลดหนี้ขึ้นใหม่ โดยที่ให้เจ้าหนี้เก่ามอบหนี้ให้บริษัทนี้บริหารหนี้ใหม่โดยให้ส่วนลดจากยอดหนี้เดิมร้อยละ 10 โดยที่บริษัทใหม่มิได้นำไปลดให้ลูกค้าโดยตรง แต่จะเอารายได้จากส่วนลดร้อยละ 10 ดังกล่าว ให้กู้ยืมและปรับอัตราดอกเบี้ยในลักษณะที่เป็น การผ่อนปรนยิ่งขึ้น โดยถือว่าส่วนลดร้อยละ 10 เป็นความรับผิดชอบของเจ้าหนี้ ซึ่งก็เป็นการเสียเพียงร้อยละ 10 ดีกว่าเสียทั้งหมดและในระยะยาวก็จะได้ผลประโยชน์คืนมา ถ้าสถานภาพทางเศรษฐกิจของลูกหนี้ดีขึ้น หนี้ที่ลูกหนี้มีปัญหานั้นได้แก่ หนี้จากธนาคารเอกชนที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงและมีระยะเวลาในการผ่อนชำระสั้น หนี้ในลักษณะนี้มีข้อเสนอให้มีวิธีการบังคับให้ธนาคารเหล่านี้ขายหนี้ให้องค์กรระหว่างประเทศอาทิเช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก หรือองค์กรที่อาจจะตั้งขึ้นใหม่ ใน “ราคาคลด” ซึ่งแน่นอนว่าจะต้องมีราคาลดจากมูลค่าหนี้เดิมเนื่องจากการบริหารหนี้ที่ไม่ดีของผู้ให้กู้ วิธีนี้จะทำให้ผู้ให้กู้จะต้องระมัดระวังในการปล่อยเงินกู้ให้กู้ของตนมากขึ้น โดยพิจารณาโครงการที่ขอกู้รอบคอบมากขึ้น สมาชิกรัฐสภาอเมริกันผู้หนึ่ง เสนอให้มีการเปลี่ยนเงินกู้ระยะสั้นเป็นเงินกู้ระยะยาวและให้อัตราดอกเบี้ยลดลงโดยไม่ต้องมีองค์กรขึ้นมาใหม่ โดยให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศมีส่วนในการแนะนำหรือเจรจาตกลงระหว่างประเทศผู้กู้ และผู้ให้กู้เอกชน โดยที่เจ้าหนี้และลูกหนี้ยังเป็นคนเดิม ข้อเสนอทั้งหมดนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือพยายามจะทำให้อัตราดอกเบี้ยลดลง ทำให้ระยะเวลาใช้คินนานขึ้น ในลักษณะที่เป็นการลงโทษแก่ผู้ให้กู้บ้าง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นธนาคารของเอกชนที่เรียกดอกเบี้ยสูง และมีกำหนดการใช้คินภายในระยะเวลาสั้น เป็นการปฏิรูประบบการใช้หนี้

อย่างไรก็ตามมีนักวิชาการบางคนกลับไม่เห็นด้วยกับวิธีนี้ โดยชี้ให้เห็นว่าปัญหาของลูกหนี้มันเกิดจากการขาดเงินหมุนเวียนมากกว่าความไม่สามารถใช้หนี้คืนได้ ฉะนั้นควรจะใช้เวลา เป็นเครื่องรักษาโดยไม่มีความจำเป็นจะต้องมีการปฏิรูปการบริหารหนี้ ในลักษณะที่เป็นการผ่อนปรนจากเจ้าหนี้เพราะวิธีการดังกล่าวจะมีผลทำให้

- (1) เกิดแรงจูงใจที่จะมีการเปลี่ยนจากหนี้ที่เดิมเป็นหนี้ที่เลว
- (2) ขนาดของเงินทุนของธนาคารระหว่างประเทศหลายแห่งจะลดลงทันที
- (3) องค์กรใหม่ที่จะทำหน้าที่เป็นเจ้าหนี้รายใหญ่จะต้องมีเงินทุนมหาศาล ซึ่งอาจจะเป็นไปได้ยาก
- (4) อาจจะเป็นตัวอย่างให้กระทำการคล้ายคลึงกันในอนาคต

นักวิชาการผู้นี้เสนอว่าทางแก้ไขที่ถูกต่อนั้นผู้ให้กู้จะต้องมี “แผนฉุกเฉิน” เอาไว้เองโดยที่อาจจะมีการเจรจาผ่อนปรนกับลูกหนี้บางประเทศเป็นราย ๆ ไป จะเห็นได้ว่าการมองปัญหาทั้งหมดในแง่มุมนี้เป็นการมองจากฐานะของเจ้าหนี้แต่ฝ่ายเดียว

อย่างไรก็ตามข้อเสนอกทั้งหมดนั้น ได้แสดงถึงความกังวลใจทางด้านของเจ้าหนี้ เมื่อลูกหนี้เกิดมีปัญหาถึงขั้นวิกฤต ความกังวลใจดังกล่าวนั้นเกิดจากการเกรงว่าจะเกิดหนี้สูญ ซึ่งจะทำให้เจ้าหนี้เสียผลประโยชน์มากยิ่งขึ้น จึงจะต้องกระทำในลักษณะที่ผ่อนปรนลง

สำหรับผลที่เกิดแก่ประชาชนในประเทศลูกหนี้ที่ประเทศเกิดสภาวะวิกฤตที่เด่นชัด ก็คือ ทรัพยากรภายในประเทศถูกนำมาใช้เพื่อการใช้หนี้ต่างประเทศมากขึ้น จึงทำให้เหลือทรัพยากรเพื่อใช้เองในประเทศลดลง เป็นการกระหน่ำซ้ำเติมประชากรส่วนใหญ่ของประเทศเหล่านี้ ซึ่งมีฐานะยากจนอยู่แล้วให้ยังมีความยากลำบากเพิ่มขึ้น ปัญหาการเจ็บป่วยที่ไม่มียารักษา ปัญหาการเป็นโรคขาดอาหารและปัญหาที่เกิดจากความยากจนอื่น ๆ ในประเทศเหล่านี้ล้วนมีสาเหตุส่วนหนึ่งจากการเป็นหนี้ต่างประเทศจำนวนมากดังกล่าวมาแล้วด้วย

1.4 หนี้ต่างประเทศของไทย

ในการพิจารณาหนี้ต่างประเทศของไทย อาจจะจำแนกได้เป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ หนี้จากภาครัฐบาล และหนี้จากภาคเอกชน

ในส่วนของภาครัฐบาลนั้นอาจจะแยกออกได้เป็นสามประเภท คือ

(1) เงินกู้โดยรัฐบาลโดยตรง ซึ่งเป็นหนี้ที่รัฐบาลจะต้องชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยจากงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล

(2) เงินกู้ที่รัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกัน เป็นหนี้ของส่วนราชการ องค์การรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด และสถาบันการเงินซึ่งรัฐบาลได้ค้ำประกันเงินกู้ให้

(3) เงินกู้ขององค์การรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลมิได้เป็นผู้ค้ำประกันผู้กู้ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ในโครงการแก้เศรษฐกิจ การก่อหนี้ทุกแหล่งนี้ถึงแม้รัฐบาลจะมีได้ค้ำประกันเงินกู้แต่ผู้กู้เป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบเมื่อเกิดปัญหาขึ้น ซึ่งต่างกับการกู้เงินของเอกชน ซึ่งรัฐไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบ

ในภาคเอกชนนั้น อาจจะแบ่งได้เป็นสองส่วน

(1) การก่อหนี้ของระบบธนาคารพาณิชย์และธนาคารแห่งประเทศไทย

(2) การก่อหนี้ของภาคเอกชนอื่น ๆ ซึ่งรวมถึงหน่วยงานบางชนิดที่มิใช่รัฐวิสาหกิจ ตามคำจำกัดความในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ เช่นบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจถือหุ้นเกือบร้อยละ 30 และยังครอบคลุมไปถึงสถาบันการเงินทุกสถาบันที่มีธนาคาร เช่นบริษัทเงินทุนต่าง ๆ เป็นต้น

ข้อที่พึงสังเกตก็คือธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นจัดได้ว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่ได้รวมเข้าไว้เป็นการก่อหนี้ของระบบธนาคาร เพราะการก่อดังกล่าวมีลักษณะพิเศษเนื่องจากเป็นการโอนเงินกันระหว่างธนาคารอันเกิดจากการค้า ซึ่งธนาคารนั้นมักจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการให้กู้ยืมและมีการหักโอนบัญชีใช้หนี้กัน ในทางบัญชีได้มีการยกหนี้ของรัฐและเอกชนออกจากหนี้ของระบบธนาคาร กล่าวคือ การก่อหนี้หรือการชำระหนี้ของรัฐและเอกชนจะมีผลกระทบต่อบัญชีเงินทุนในดุลการชำระเงินของประเทศ แต่การก่อหนี้ของระบบธนาคารจะปรากฏในบัญชีเดินสะพัด ซึ่งไม่มีผลต่อการชำระเงินโดยตรง ทั้งนี้เพราะถือว่าเป็นเรื่องการเป็นตัวกลางในการโอนเงินระหว่างประเทศเท่านั้น

1.4 หนี้ต่างประเทศของไทย

ในการพิจารณาหนี้ต่างประเทศของไทย อาจจะจำแนกได้เป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ หนี้จากภาครัฐบาล และหนี้จากภาคเอกชน

ใน ส่วนที่เป็นของภาครัฐบาลนั้น อาจจะแยกออกได้เป็นสามประเภท คือ

(1) เงินกู้โดยรัฐบาลโดยตรง ซึ่งเป็นหนี้ที่รัฐบาลจะต้องชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยจากงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล

(2) เงินกู้ที่รัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกัน เป็นหนี้ของส่วนราชการ องค์การรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด และสถาบันการเงินซึ่งรัฐบาลได้ค้ำประกันเงินกู้ให้

(3) เงินกู้ขององค์การรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลมิได้เป็นผู้ค้ำประกันผู้กู้ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยในโครงการแก้สธรรมชาติ การก่อสร้างจากแหล่งนี้ถึงแม้รัฐบาลจะมีได้ค้ำประกันเงินกู้แต่ผู้กู้เป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบเมื่อเกิดปัญหาขึ้น ซึ่งต่างกับการกู้เงินของเอกชน ซึ่งรัฐไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบ

ในภาคเอกชนนั้น อาจจะแบ่งได้เป็นสองส่วน

(1) การก่อหนี้ของระบบธนาคารพาณิชย์และธนาคารแห่งประเทศไทย

(2) การก่อหนี้ของภาคเอกชนอื่น ๆ ซึ่งรวมถึงหน่วยงานบางชนิดที่มีรัฐวิสาหกิจ ตามคำจำกัดความในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ เช่นบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจถือหุ้นเกือบร้อยละ 30 และยังคงครอบคลุมไปถึงสถาบันการเงินทุกสถาบันที่มีธนาคาร เช่นบริษัทเงินทุนต่าง ๆ เป็นต้น

ข้อที่พึงสังเกตก็คือธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นจัดได้ว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่ได้รวมเข้าไว้เป็นการก่อหนี้ของระบบธนาคาร เพราะการก่อหนี้ดังกล่าวมีลักษณะพิเศษเนื่องจากการโอนเงินกันระหว่างธนาคารอันเกิดจากการค้า ซึ่งธนาคารนั้นมักจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการให้กู้ยืมและมีการหักโอนบัญชีใช้หนี้กัน ในทางบัญชีได้มีการแยกหนี้ของรัฐและเอกชนออกจากหนี้ของระบบธนาคาร กล่าวคือ การก่อหนี้หรือการชำระหนี้ของรัฐและเอกชนจะมีผลกระทบต่อบัญชีเงินทุนในดุลการชำระเงินของประเทศ แต่การก่อหนี้ของระบบธนาคารจะปรากฏในบัญชีเดินสะพัด ซึ่งไม่มีผลต่อดุลการชำระเงินโดยตรง ทั้งนี้เพราะถือว่าเป็นเรื่องการเป็นตัวกลางในการโอนเงินระหว่างประเทศเท่านั้น

ข้อที่ควรสังเกตเกี่ยวกับหนี้ของภาคเอกชนก็คือ ในขณะที่รัฐมิได้เข้าไปมีส่วน
ค้ำประกันเงินกู้ของเอกชนนั้น รัฐบาลก็ได้แทรกแซงการขอกู้เงินของเอกชนแต่ประการใด
และหนี้ของเอกชนถึงแม้จะไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนของประเทศทั้งหมด
แต่การชำระหนี้ของเอกชนก็ต้องชำระเป็นเงินตราต่างประเทศ ซึ่งก็มีผลในการทำให้สูญเสีย
ทรัพยากรของประเทศแก่ต่างประเทศเช่นกัน ในขณะที่ขณะหนึ่งที่ประเทศมีอัตรา
บริการหนี้ในภาครัฐบาลสูงอยู่แล้ว หนี้ต่างประเทศในภาคเอกชนอาจจะมีส่วนทำให้
อัตราบริการหนี้ยิ่งเพิ่มสูงขึ้นเป็นการลดทรัพยากรที่เหลือสำหรับการบริโภคและการลงทุน
ภายในประเทศลดน้อยลง ซึ่งจะมีผลกระทบต่อประชาชนโดยทั่วไป

1.4.1 ปริมาณหนี้ต่างประเทศ รัฐบาลไทยได้เริ่มก่อหนี้ต่างประเทศเป็นเวลา
เกือบร้อยปีแล้ว โดยได้รับคำแนะนำจากที่ปรึกษากระทรวงการคลังซึ่งเป็นชาวอังกฤษ
เพราะก่อนหน้านี้ รัฐบาลไม่เคยมีนโยบายที่จะก่อหนี้เลยไม่ว่าจะเป็นหนี้จากเอกชนภายใน
ประเทศหรือจากต่างประเทศ ด้วยเหตุผลที่ว่าการก่อหนี้ภายในประเทศย่อมแสดงถึงฐานะที่
ไม่มั่นคงทางการคลังของกษัตริย์ ซึ่งจะเป็นที่เสื่อมพระราษอิสริยยศอันมีผลสิ้นสะท้อน
ต่อการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ส่วนการกู้จากต่างประเทศนั้นไม่ปฏิบัติ
เพราะเกรงการครอบงำทางเศรษฐกิจและการเมืองจากต่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม
ในปี พ.ศ. 2434 ที่ปรึกษาชาวอังกฤษได้ให้ความเห็นว่างบประมาณแผ่นดินของประเทศ
มีไม่เพียงพอที่จะทำให้การลงทุนในระบบเศรษฐกิจเจริญเติบโตได้อย่างรวดเร็ว จึงเสนอแนะ
ให้รัฐบาลไทยกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อนำมาใช้จ่ายในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของ
ระบบเศรษฐกิจซึ่งในขณะนั้นได้แก่การก่อสร้างทางรถไฟ รัฐบาลได้ยอมรับข้อเสนอ
แต่มีได้กู้ยืมเงินประมาณ 10 กว่าปีหลังจากนั้น คือในปี พ.ศ. 2445 จึงได้เริ่มมีแผนการ
ที่จะกู้ยืมเงินจำนวน 1 ล้านปอนด์ เพื่อนำมาสร้างทางรถไฟจากลพบุรีไปอุดรดิตต์ การกู้
ครั้งนี้เป็นการขายพันธบัตรในตลาดเงิน ณ กรุงลอนดอน และกรุงปารีส ในปีพ.ศ. 2448
และหลังจากนั้นรัฐบาลก็พยายามใช้หนี้คืนภายในปีเดียว แต่หลังจากนั้นเป็นต้นมาก็เริ่มมี
การกู้เงินจากต่างประเทศเป็นระยะ ๆ จนมาถึงปัจจุบัน ในส่วนของเอกชนนั้นไม่มีเอกสาร
แน่ชัดว่าเริ่มกู้ยืมกันมาตั้งแต่เมื่อใด

อย่างไรก็ตามการกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานได้เริ่มมามีบทบาท
สำคัญตั้งแต่ภายหลังธนาคารโลกได้ให้คำ “แนะนำ” เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ในการพัฒนา
เศรษฐกิจของไทย ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในตอนต้น โดยได้ประมวลเอาไว้เป็นส่วนสำคัญ

ตารางที่ 1
วงเงินกู้ต่างประเทศรวมของภาครัฐบาลแยกตามสาขาเศรษฐกิจ

(ล้านเหรียญสหรัฐฯ)

สาขาเศรษฐกิจ	ช่วงแผนพัฒนา				รวมช่วง		
	ฉบับที่ 1	ฉบับที่ 2	ฉบับที่ 3	ฉบับที่ 4	พ.ศ. 2504-24	พ.ศ. 2525	พ.ศ. 2526
	พ.ศ. 2504-09	พ.ศ. 2510-14	พ.ศ. 2515-19	พ.ศ. 2520-24			
พลังงาน	58.3 (18.0)	182.6 (54.6)	338.4 (25.0)	2,734.1 (38.1)	3,313.4 (36.2)	776.9 (37.0)	296.8 (25.1)
คมนาคมและขนส่ง	151.6 (46.9)	85.8 (25.6)	288.8 (22.2)	1,787.9 (24.9)	2,314.1 (25.3)	666.3 (31.7)	279.9 (23.7)
เกษตรกรรม	42.1 (13.0)	29.5 (8.8)	231.6 (17.8)	635.3 (8.8)	938.5 (10.3)	256.2 (12.2)	167.7 (14.2)
อุตสาหกรรม	21.6 (6.7)	25.3 (7.6)	100.3 (87.7)	183.5 (2.6)	330.7 (3.6)	-	93.0 (7.9)
สาธารณสุข	43.7 (13.5)	7.3 (2.2)	74.6 (5.7)	297.4 (4.1)	423.0 (4.6)	26.0 (1.2)	19.8 (1.7)
พัฒนาสังคม	-	-	21.0 (1.6)	322.9 (4.5)	343.9 (3.8)	20.2 (1.0)	13.0 (1.1)
การศึกษา	6.0 (1.9)	0.9 (0.3)	72.3 (5.5)	50.0 (0.7)	129.2 (1.4)	75.0 (3.6)	-
สาธารณสุข	-	-	-	48.9 (0.7)	48.9 (0.5)	2.0 (0.1)	7.0 (0.6)
เงินกู้ทหาร	-	-	44.7 (3.4)	869.2 (12.1)	913.9 (10.0)	126.9 (6.0)	89.1 (7.5)
อื่น ๆ	-	3.3 (1.0)	132.0 (10.1)	252.5 (3.5)	387.8 (4.2)	150.0 ¹ (7.1)	216.9 ² (18.3)
รวม	323.3 (100.0)	334.7 (100.0)	1,303.7 (100.0)	7,181.7 (100.0)	9,143.4 (100.0)	2,099.5 (100.0)	1,183.2 (100.0)

หมายเหตุ : 1. เป็นโครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Structural Adjustment Loan)

ทั้งหมด 150.0 ล้านเหรียญสหรัฐฯ

2. เป็นโครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ 175.5 ล้านเหรียญสหรัฐฯ

3. ข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังมีความคลาดเคลื่อนกันบ้าง

ที่มา : จำนวนจากข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย

ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ดังตารางที่ 1 ซึ่งอธิบายได้ดังนี้คือ

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนที่ 1 (2504-2509) การลงทุนทางการคมนาคมขนส่งได้รับสัดส่วนเงินกู้สูงที่สุดคือประมาณร้อยละ 47 ของยอดเงินกู้ทั้งหมด คิดตามด้วยพลังงานและสาธารณูปโภค ซึ่งรวมกันประมาณร้อยละ 31.5 ทั้งสามรายการนี้เป็นรายการโครงสร้างที่สำคัญที่จะสนับสนุนการลงทุนของเอกชนส่วนในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ซึ่งจะเป็นส่วนที่อาจจะสร้างรายได้ให้ประเทศเพิ่มขึ้นได้จริงนั้น ได้รับเงินกู้เพียงร้อยละ 13.0 และ 6.7 ตามลำดับ การศึกษาได้รับการสนับสนุนในอันดับสุดท้ายคือร้อยละ 1.9 ส่วนเงินกู้เพื่อการทหารยังไม่มีเพราะได้รับการอุดหนุนทางการทหารจากสหรัฐอเมริกาเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม ยอดเงินกู้ทั้งสิ้นในแผนนี้มียอดเพียง 323.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งนับว่าต่ำมากเมื่อเทียบกับตัวเลขในแผนที่ 3 และแผนที่ 4 ซึ่งมียอดสูงถึง 1,303.7 ล้านดอลลาร์ และ 7,181.7 ล้านดอลลาร์ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปภายหลัง

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแผนที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) การพลังงานและคมนาคมขนส่งยังได้รับการสนับสนุนในอันดับสูงคือรวมกันแล้วประมาณร้อยละ 80.3 ของยอดเงินกู้ทั้งหมด โดยที่ในแผนนี้การพลังงานได้รับความสำคัญอันดับสูงคือประมาณร้อยละ 54.6 ของยอดเงินกู้ทั้งหมดเป็นการปูทางสำหรับการลงทุนของเอกชนจากต่างประเทศ ส่วนในด้านเกษตรและอุตสาหกรรม อัตราส่วนของเงินกู้เพื่อกิจการเหล่านี้โดยตรงกลับลดลงมาจากเดิม คือรวมกันเหลือเพียงประมาณร้อยละ 16.4 ของเงินกู้ทั้งหมดเท่านั้น ในแผนนี้ยอดเงินกู้ทั้งสิ้นเปลี่ยนแปลงจากแผนที่ 1 เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

พอถึงช่วยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแผนที่ 3 (2515-2519) ซึ่งเป็นช่วงที่ราคาน้ำมันดิบตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ยอดเงินกู้จากต่างประเทศได้สูงขึ้นถึงเกือบ 4 เท่าตัวจากแผนที่ 2 เนื่องจากยอดเงินกู้ได้เพิ่มขึ้นสูงอย่างรวดเร็ว ถึงแม้อัตราส่วนของค่าใช้จ่ายทางด้านคมนาคมขนส่งจะลดลงเหลือเพียงร้อยละ 48.2 ยอดเงินกู้ในสองรายการนี้ก็เพิ่มขึ้นกว่า 2 เท่าตัว เมื่อเทียบกับแผนที่ 2 ในแผนที่ 3 นี้ นับว่าเริ่มมีการกู้เงินเพื่อกิจการเกษตรกรรมมากขึ้นคือ ร้อยละ 17.8 และการศึกษาและพัฒนาสังคมมีอัตราส่วนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 7.1 เงินกู้ทหารเริ่มปรากฏตัวขึ้นเป็นครั้งแรกเนื่องจากการถอนฐานทัพสหรัฐอเมริกาจากประเทศไทยหลังจากแพ้สงครามในเวียดนามในปี พ.ศ. 2518 เป็นเหตุให้ความช่วยเหลือทางทหารลดลง รัฐบาลไทยจึงเริ่มมีการกู้เงินเพื่อใช้ในกิจการ

ทหารทั้งสิ้นร้อยละ 3.4 แต่มียอดหนี้รายการใหม่ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ก็รายการอื่น ๆ ที่มีได้ระบุให้แน่ชัดมีสูงถึงร้อยละ 10.1

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแผนที่ 4 (2520-2524) ซึ่งเป็นการช่วงที่ราคาน้ำมันจากประเทศผู้ส่งออกเพิ่มอีกครั้งหนึ่งมีผลทำให้การกู้เงินสูงขึ้นไปอีก แต่การเพิ่มครั้งนี้เป็นการเพิ่มแบบก้าวกระโดด คือเพิ่มขึ้น 5.5 เท่าของยอดเงินกู้ในแผนที่ 3 โดยที่ยอดเงินกู้เพื่อการคมนาคมและพลังงานยังคงอยู่ในระดับสูงคือประมาณร้อยละ 63 ของยอดเงินกู้ทั้งสิ้น แต่รายการใหม่ที่สำคัญและมีผลกระทบอย่างยิ่งต่อภาระการใช้หนี้ในปัจจุบันคือเงินกู้เพื่อการทหารได้มีอัตราส่วนสูงขึ้นเป็นร้อยละ 12.1 ของยอดเงินกู้ทั้งหมด เงินกู้รายการนั้นนับว่าเป็นรายการสำคัญที่มีผลต่อปัญหาหนี้ของประเทศในปัจจุบัน เพราะโดยลักษณะของเงินกู้ในรายการนี้ไม่สามารถก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของรายได้เพื่อการใช้หนี้คืนในภายหลังแต่ประการใด

ในแผนที่ 5 มีแนวโน้มว่าจะมีการชลดตัวของการกู้ยืมเงินลง คือยอดเงินกู้ไม่มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นจากแผนที่ 4 มากนักทั้งนี้เพราะปัญหานี้ต่างประเทศของไทยเริ่มส่งสัญญาณอันตรายว่ากำลังก้าวไปสู่ภาวะวิกฤต มีผลทำให้รัฐบาลต้องดำเนินมาตรการต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง เริ่มจากการจำกัดสินเชื่อให้เพิ่มขึ้นได้เพียงร้อยละ 18 ในปี พ.ศ. 2527 ติดตามด้วยการลดค่าเงินบาทประมาณร้อยละ 15 ในปี พ.ศ. 2528 และได้กำหนดเพดานเงินกู้ไม่เกินปีละ 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี พ.ศ. 2529 เป็นต้นไป

สำหรับภาพรวมของยอดหนี้ทั้งหมดของประเทศตามที่ได้เบิกจ่ายจริงและยังคงค้างชำระได้เพิ่มขึ้นจาก 405 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี พ.ศ. 2508 เพิ่มขึ้นไปถึง 9,523.6 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี พ.ศ. 2526 หรือประมาณ 23.5 เท่า ภายในระยะเวลา 19 ปี หรือมีอัตราการเพิ่มขึ้นที่ค้างชำระร้อยละ 18 ต่อปี ซึ่งเป็นอัตราที่สูงกว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติต่อปี คือเป็นหนี้มากกว่าการมีรายได้เพิ่มขึ้น ในจำนวนยอดหนี้ที่ค้างชำระดังกล่าว เป็นยอดหนี้ของภาคเอกชนประมาณร้อยละ 28 ของหนี้ทั้งหมด ที่เหลืออีกร้อยละ 72 เป็นหนี้ที่เกิดจากภาครัฐบาล รายละเอียดได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ 2

ตัวเลขในตารางดังกล่าวมีลักษณะที่น่าสนใจประการหนึ่งที่ต้องสังเกตก็คือ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513 เป็นต้นมาจนถึงปี พ.ศ. 2518 ยอดหนี้ของภาคเอกชนนั้นมีสัดส่วนสูงกว่ายอดหนี้ของภาครัฐบาล แต่หลังจากปี พ.ศ. 2519 เป็นต้นมา สัดส่วนหนี้ของภาครัฐบาลได้สูงกว่าภาคเอกชนในอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นตามลำดับ จนกระทั่งสูงกว่า

ตารางที่ 2
ยอดหนี้คงค้างและภาระหนี้ของภาครัฐบาลและภาคเอกชน

(ด้านดอลลาร์สหรัฐ)

	2508	2513	2514	2515	2516	2517	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524	2525	2526
1. ยอดหนี้คงค้างที่เบิกจ่ายแล้ว	405.0	749.2	793.4	912.3	920.3	1,176.3	1,359.6	1,615.5	2,031.1	2,719.0	3,956.0	5,751.6	7,213.9	8,317.7	9,523.6
1.1 ภาคเอกชน	150.0	401.2	425.3	505.3	461.2	648.0	736.2	785.1	879.9	930.6	1,243.0	1,751.4	2,098.6	2,296.3	2,658.6
1.2 ภาครัฐบาล	255.0	348.0	368.1	407.2	459.1	528.3	623.3	830.4	1,151.2	1,788.4	2,713.2	4,000.2	5,115.3	6,021.4	6,865.0
- หนี้โดยตรงของรัฐบาล	68.0	176.5	191.2	210.1	238.5	243.8	235.7	348.2	402.2	729.2	1,134.4	1,463.5	1,796.9	2,131.5	2,460.6
- หนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกัน	166.9	136.9	135.9	159.1	167.8	256.6	365.9	465.3	734.2	1,048.9	1,572.9	2,429.6	3,161.8	3,887.4	4,400.4
- หนี้รัฐบาลมิได้ค้ำประกัน	19.5	34.6	41.0	38.0	32.8	27.9	21.7	16.9	14.8	10.3	5.9	107.1	156.6	2.5	4.0
2. ภาระหนี้ใช้คืน	69.8	166.8	200.2	184.2	270.5	258.3	363.2	380.4	446.0	826.1	946.6	1,232.2	1,347.0	1,523.1	1,747.5
2.1 ภาคเอกชน	37.4	124.3	156.7	136.8	213.4	195.0	258.3	291.2	320.3	624.1	648.0	789.8	704.0	709.6	824.3
2.2 ภาครัฐบาล	32.4	42.5	43.5	47.4	57.1	63.3	78.2	89.2	125.7	202.0	298.6	442.4	643.0	813.5	923.2
- ภาระหนี้โดยตรงของรัฐบาล	4.6	15.1	17.8	19.0	23.0	25.8	28.0	31.9	53.3	84.3	127.2	200.7	280.7	305.9	368.8
- ภาระหนี้รัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลค้ำประกัน	24.1	23.5	19.3	21.4	26.8	30.3	43.4	51.5	67.4	111.8	166.5	234.4	329.1	496.2	553.7
- ภาระหนี้รัฐบาลมิได้ค้ำประกัน	3.7	3.9	6.4	7.0	7.5	7.2	6.8	5.8	5.0	5.9	4.9	7.3	33.2	11.4	0.7

หมายเหตุ : ก/ ข้อมูลภาคเอกชนในปี 2525 และ 2526 ได้จาก รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ประจำปี 2526 ของธนาคารแห่งประเทศไทย

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 3
เปรียบเทียบหนี้ต่างประเทศและดัชนีเศรษฐกิจอื่น ๆ
ของไทย เกาหลี ฟิlipปินส์และเม็กซิโก

	2519	2520	2521	2522	2523	2524	2525	2526
ยอดคงค้างภาครัฐบาล (%)								
ไทย	51.4	56.7	65.8	68.6	69.5	70.4	72.4	72.1
เกาหลี	94.0	95.2	96.1	95.7	94.8	93.7	93.3	-
ฟิลิปปินส์	53.9	57.6	66.9	74.1	72.5	73.4	73.7	-
เม็กซิโก	ไม่สามารถแสดงตัวเลขได้เพราะไม่มีตัวเลขยอดหนี้ของภาคเอกชน							
ยอดหนี้คงค้าง ภาครัฐบาลต่อรายได้ จากการส่งออก (%)								
ไทย	23.7	28.9	36.0	42.0	48.1	56.9	65.6	76.2
เกาหลี	72.0	65.8	65.9	70.1	70.0	66.9	70.7	-
ฟิลิปปินส์	62.6	70.5	87.4	81.1	80.1	88.2	n.a.	n.a.
เม็กซิโก	221.1	252.8	224.7	182.7	135.9	142.0	n.a.	n.a.
อัตราบริการหนี้ภาครัฐบาล (%) ภาระหนี้รายได้จากการส่งออก								
ไทย	2.6	3.1	4.1	4.6	5.3	7.2	8.9	10.2
เกาหลี	9.6	9.2	10.6	13.1	12.0	12.4	13.1	n.a.
ฟิลิปปินส์	7.1	7.6	13.3	12.6	7.2	9.9	n.a.	n.a.
เม็กซิโก	31.1	43.3	54.6	62.3	31.8	28.2	n.a.	n.a.
อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทย								
ไทย	8.9	7.1	11.3	6.1	5.8	6.3	4.1	5.8
เกาหลี	13.9	10.0	11.3	7.1	-3.6	7.1	n.a.	n.a.
ฟิลิปปินส์	7.6	6.0	5.9	5.0	3.8	2.9	n.a.	n.a.
เม็กซิโก	ไม่สามารถแสดงตัวเลขได้							
ภาระหนี้รัฐบาลต่อหัว (ดอลลาร์สหรัฐ/คน)								
ไทย	2.06	2.84	4.47	6.48	9.42	13.43	16.66	18.41
เกาหลี	25.35	32.90	49.20	68.25	72.38	87.77	94.49	n.a.
ฟิลิปปินส์	5.50	7.07	14.05	17.10	12.11	17.17	20.28	n.a.
เม็กซิโก	ไม่สามารถแสดงตัวเลขได้							

ยอดหนี้ของเอกชนในปี พ.ศ. 2526 อยู่ประมาณ 2.6 เท่าดังกล่าวมาแล้ว แสดงให้เห็นถึงการเพิ่มหนี้อย่างรวดเร็วของภาครัฐบาล

ในแง่ขององค์ประกอบของหนี้ในภาครัฐบาลนั้น ในส่วนที่เป็นหนี้โดยตรงของรัฐบาลในปี พ.ศ. 2513 มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 50.7 แต่มาในปี พ.ศ. 2513 อัตราส่วนหนี้โดยตรงของรัฐลดลงเหลือเพียง 35.8 ทั้ง ๆ ที่ช่วงนี้รัฐบาลมีหนี้ทางการทหารเพิ่มขึ้นอย่างมาก สัดส่วนของหนี้ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนี้เกิดจากกิจการของรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นจึงจะต้องมีการพิจารณาในเรื่องหนี้ทางการทหารและหนี้ของรัฐวิสาหกิจโดยละเอียดพอสมควรในภายหลัง

ในแง่ของภาระการใช้หนี้สิน (ส่วนหนึ่งของเงินต้นบวกดอกเบี้ย) ภาระหนี้ได้เพิ่มจาก 89.8 ล้านเหรียญสหรัฐในปี พ.ศ. 2505 มาเป็น 1,747.5 ล้านเหรียญสหรัฐในปี พ.ศ. 2526 ตามลำดับหรือประมาณ 25 เท่าของภาระหนี้สิน จะเห็นได้ว่าภาระใช้หนี้เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่ายอดหนี้เล็กน้อยเพราะในระยะต้น ๆ ภาระหนี้ยังต่ำแต่ต่อมาภายหลังภาระหนี้จะเริ่มเพิ่มสูงขึ้นเร็วกว่า ส่วนที่สำคัญเกิดจากการเพิ่มของอัตราดอกเบี้ยในระยะหลังด้วย ซึ่งเป็นเหตุให้ต้องเพิ่มภาระใช้หนี้โดยที่ยอดหนี้จะไม่ลดลงมากนัก เพราะอัตราส่วนของดอกเบี้ยเริ่มสูงขึ้นเมื่อเทียบกับการใช้คืนเงินต้น

ข้อที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ ภาระการใช้หนี้สินของเอกชนในปี พ.ศ. 2513 สูงกว่าของรัฐประมาณ 3 เท่า หรือร้อยละ 75 แต่ในปี พ.ศ. 2516 ภาระหนี้ของภาคเอกชนลดลงเหลือเป็นเพียงร้อยละ 47 ของภาระหนี้ทั้งหมด ทั้งนี้เพราะยอดหนี้ในภาคของรัฐขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ข้อที่ควรสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ ภาระหนี้ของภาคเอกชนนั้นค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับยอดหนี้ค้างชำระของภาคเอกชน ทั้งนี้เพราะเงินกู้ของภาคเอกชนมักจะมีระยะเวลาชำระคืนที่สั้นกว่าและมีอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่า ในลักษณะเช่นนี้หนี้ของภาคเอกชนมีผลทำให้การไหลออกสุทธิของทรัพยากรภายในประเทศสูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับภาระดังกล่าวจากภาครัฐบาล แต่ข้อแตกต่างที่สำคัญคือ ในภาคเอกชนนั้นลูกหนี้อาจจะล้มละลายได้โดยรัฐไม่ต้องเข้าไปมีส่วนรับผิดชอบ แต่ถ้าหากเป็นหนี้ของรัฐโอกาสดังกล่าวเกือบจะไม่มีทางเป็นไปได้ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

1.4.2 สถานะหนี้ต่างประเทศของไทยเทียบกับบางประเทศ เพื่อที่จะได้เปรียบเทียบขนาดของปัญหาหนี้ต่างประเทศของไทยเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ เช่น เกาหลี ฟิลิปปินส์ และเม็กซิโก ได้แสดงตารางเปรียบเทียบไว้ในตารางที่ 3

จากตัวเลขในตารางที่ 3 จะเห็นได้ว่าสัดส่วนของหนี้ของภาครัฐบาลของไทย กับฟิลิปปินส์ใกล้เคียงกัน ส่วนของเกาหลีนั้นค่อนข้างจะสูงเพราะกิจการอุตสาหกรรมในเกาหลีส่วนใหญ่เป็นของรัฐ ตัวเลขที่แสดงถึงขนาดปัญหาอย่างแท้จริงคือยอดหนี้คงค้างของภาครัฐบาลเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้จากการส่งออกของเกาหลีนั้นมียอดที่ลักษณะค่อนข้างจะคงที่และมีแนวโน้มที่จะลดลง ทั้งนี้เพราะประเทศเกาหลีมีการขยายตัวของ การส่งออกที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ผิดกับประเทศไทยและฟิลิปปินส์ ซึ่งมีแนวโน้มของยอดหนี้ ภาครัฐบาลต่อการส่งออกเพิ่มสูงขึ้นทุกที โดยที่อัตราการเพิ่มของไทยอยู่ในสัดส่วน ค่อนข้างสูงและอาจจะสูงกว่าอัตราการเพิ่มของฟิลิปปินส์ ซึ่งสูงอยู่มากแล้ว ข้อนี้นับว่า เป็นจุดอันตรายของไทย ส่วนเม็กซิโกนั้น จะเห็นได้ว่ายอดหนี้สูงมาก แต่มีแนวโน้มที่ ลดลง ในปี พ.ศ. 2522 และ 2523 เนื่องจากราคาน้ำมันเพิ่มสูงขึ้นและเม็กซิโกเป็นประเทศ ผู้ส่งออกน้ำมันรายสำคัญ แต่ในปัจจุบันเมื่อราคาน้ำมันลดลงเม็กซิโกจึงเป็นประเทศที่มี ปัญหาหนักหน่วงที่สุดในปัจจุบัน

เมื่อเปรียบเทียบการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะเห็นได้ว่าอัตราการขยายตัวทาง เศรษฐกิจของเกาหลีสูงที่สุดในช่วงเวลาที่เปรียบเทียบกันได้ ยกเว้นในปี พ.ศ. 2523 ซึ่งเกาหลีประสบปัญหาต้นทุนค่าพลังงาน แต่หลังจากนั้นก็ขยายตัวในอัตราสูง ส่วน ฟิลิปปินส์นั้น อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจด้อยกว่าไทยมาโดยตลอด ภาระหนี้ต่อหัว ถึงแม้ของเกาหลีจะค่อนข้างสูง แต่อัตราเพิ่มไม่เร็วนักคือเพิ่มเพียง 3.7 เท่า ในขณะที่ อัตราการเพิ่มของไทยนั้นสูงถึง 8.9 เท่า และของฟิลิปปินส์นั้นอยู่ในระดับเดียวกับเกาหลี ตัวเลขนี้จึงเป็นตัวเลขที่น่าห่วงเช่นกัน

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าถ้าหากเม็กซิโกมีปัญหามากที่สุดขณะที่ฟิลิปปินส์ ก็เข้าสู่ภาวะวิกฤติ ประเทศไทยนั้นสถานการณ์ยังคงดีว่าทั้งสองประเทศแต่มีแนวโน้มที่ สถานการณ์จะทรุดลงอย่างรวดเร็วและเข้าไปใกล้กับสภาวะการณ์ของประเทศฟิลิปปินส์ จุดนี้จึงนับว่าเป็นจุดที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง ส่วนเกาหลีนั้น ถึงแม้หนี้ต่อหัวจะสูงที่สุดใน บรรดาแต่ละประเทศที่แสดงมา แต่เนื่องจากอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น อย่างรวดเร็ว ประกอบกับทั้งยอดหนี้ต่อรายได้จากการส่งออกมีลักษณะค่อนข้างคงที่ และหนี้ต่อหัวก็ได้เพิ่มขึ้นมากจนสถานการณ์จึงยังดีกว่าประเทศไทยมาก กล่าวโดยสรุป สำหรับประเทศไทยถึงแม้สถานการณ์จะไม่เลวร้ายถึงเม็กซิโก และยังไม่ทรุดเท่าฟิลิปปินส์ แต่ถ้าหากไม่มีการปรับปรุงในการบริหารหนี้ที่ผิดพลาดจะมีสภาพเข้าสู่ภาวะวิกฤติแบบ ฟิลิปปินส์ได้

1.5 เรื่องที่จะพิจารณาในบทต่อ ๆ ไป

หลังจากที่ได้ทำความเข้าใจในสภาพเบื้องต้นเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างหนี้ในประเทศและหนี้ต่างประเทศและสาเหตุตลอดจนสภาพทั่วไปของหนี้ต่างประเทศของประเทศที่กำลังพัฒนาและสถานการณ์โดยเปรียบเทียบของไทยกับบางประเทศเพื่อประกอบการพิจารณาในบทต่อไปคือบทที่ 2 จะได้พิจารณาถึงความรู้เบื้องต้นบางประการเกี่ยวกับหนี้ต่างประเทศ ซึ่งจะอธิบายถึงแหล่งเงินกู้ อัตราดอกเบี้ยและข้อมูลที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ บทที่ 3 จะได้พิจารณาถึงการก่อหนี้โดยรัฐบาลไทย ซึ่งมีประเด็นเกี่ยวข้องกับการบริหารหนี้และหนี้ทหาร บทที่ 4 จะได้พิจารณาถึงหนี้ที่ก่อโดยรัฐวิสาหกิจว่ามีลักษณะอย่างไร มีปัญหาอย่างไร และบทที่ 5 จะพิจารณาถึงหนี้ของภาคเอกชนโดยมีรายละเอียดเพิ่มมากขึ้น บทที่ 6 จะพิจารณาตัวอย่างของแผนการณีก่อหนี้จากโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อภาระหนี้ต่างประเทศของไทยในอนาคต บทที่ 7 จะพิจารณาถึงแนวโน้มของปัญหาหนี้ต่างประเทศของไทยในอนาคต รวมทั้งพิจารณาผลที่เกิดจากการก่อหนี้ในปัจจุบัน และแนวโน้มที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย บทที่ 8 ซึ่งเป็นบทสุดท้ายจะได้สรุปถึงสถานการณ์หนี้ต่างประเทศทั้งหมดที่เกิดขึ้น และสรุปทางออกในอนาคต

2

ความรู้เบื้องต้นบางประการ เกี่ยวกับหนี้ต่างประเทศ

2.1 แหล่งเงินกู้

แหล่งเงินกู้ระหว่างประเทศอาจจะแบ่งเป็นสองแหล่งใหญ่ ๆ คือ แหล่งทางการ และแหล่งเงินกู้ออกชน แหล่งเงินกู้ทางการประกอบด้วย ผู้ที่ให้กู้เงินซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก สมาคมเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ธนาคารพัฒนา-เอเชีย กองทุนระหว่างประเทศสำหรับการพัฒนาการเกษตร องค์การของประเทศผู้ส่งน้ำมันออก นอกจากนี้ก็อาจจะมีรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา เยอรมันนี ญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศผู้ให้กู้รายใหญ่ ส่วนประเทศผู้ให้กู้ระดับรองลงมาได้แก่ อังกฤษ คานาดา เดนมาร์ก สวิตเซอร์แลนด์ กูเวต ฝรั่งเศส นิวซีแลนด์ เบลเยียม ซาอุดีอาระเบีย และออสเตรเลีย สำหรับประเทศญี่ปุ่นนั้นสถาบันที่ทำหน้าที่ให้กู้ยืมเงินที่สำคัญ คือธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า และกองทุนเพื่อการร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ส่วนของสหรัฐฯ ก็มี องค์การพัฒนาระหว่างประเทศ ธนาคารกลางเพื่อการกู้ยืมการขายอาวุธให้ต่างชาติ ส่วนของประเทศคานาดาก็มีองค์การคานาดาเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ เป็นต้น

แหล่งเงินกู้ออกชน ที่สำคัญ ๆ ประกอบด้วยสถาบันการเงินเหล่านี้ เป็นต้นว่า บริษัททรีสต์มอร์แกนกอร์นดี บริษัททรีสต์ของผู้ประกอบอุตสาหกรรมเฮนโนเวอร์ และธนาคารเวลด์ฟาร์โก เป็นต้น เป็นที่น่าสังเกตว่าสถาบันการเงินเหล่านี้มีสำนักงานใหญ่อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา แหล่งเงินกู้ของเอกชนอีกแห่งหนึ่งคือสินค้าผ่อนชำระ โดยบริษัทที่จำหน่ายสินค้าซึ่งจะมีการคิดดอกเบี้ยสมทบเข้าไปในราคาสินค้า ซึ่งมักจะมีอัตราดอกเบี้ยที่ค่อนข้างจะสูงมาก นอกจากนั้นก็อาจจะโดยวิธีการขายพันธบัตรของรัฐบาลไทยในตลาดการเงินต่างประเทศ

ตารางที่ 4

อัตราดอกเบี้ยในตลาดต่างประเทศและอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของไทย

	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524	2525	2526
1. อัตราดอกเบี้ยในตลาดต่างประเทศ									
1.1 ตลาดลอนดอน	-	-	-	9.3	11.71	13.44	16.05	13.55	10.06
1.2 ตลาดสหรัฐอเมริกา	-	-	-	-	-	-	18.73	14.60	10.75
1.3 ตลาดสิงคโปร์	-	-	-	-	-	-	13.64	10.23	9.05
1.4 ตลาดญี่ปุ่น	-	-	-	-	-	-	7.34	6.39	6.21
2. อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของประเทศไทย									
เฉพาะประเภทอัตราคงที่									
2.1 รัฐบาลต่างประเทศ	4.2	4.2	4.4	3.2	5.3	3.3	3.6	5.5	3.1
2.2 สถาบันการเงินระหว่างประเทศ	8.3	8.2	7.9	6.9	5.5	7.9	8.8	11.2	10.0
2.3 สถาบันการเงินเอกชน	-	-	8.4	8.0	8.3	8.3	7.8	8.6	9.1

ในส่วนที่เป็นหนี้ต่างประเทศของเอกชนนั้น เอกชนย่อมไม่สามารถจะกู้ยืมเงินจากองค์การระหว่างประเทศหรือรัฐบาลต่างประเทศได้ ดังนั้นในส่วน of เอกชนจึงจะต้องกู้ยืมจากภาคเอกชนด้วยกัน ซึ่งแบ่งวัตถุประสงค์ของการก่อหนี้ได้เป็นสองชนิด คือ การก่อหนี้ที่เกี่ยวข้องกับสินค้าหรือบริการของผู้ให้กู้ เป็นต้นว่า บริการสินค้าผ่อนชำระดังที่กล่าวมาแล้ว การให้สินเชื่อน้ำมัน และการเปิดบัญชีเพื่อการค้า อีกประการหนึ่งมีลักษณะเป็นการกู้เงินจากสถาบันการเงินและบริษัทในเครือส่วนใหญ่ของการก่อหนี้ภาคเอกชนนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นหนี้เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ โดยคู่ค้าจะเป็นฝ่ายจัดหาสินค้าให้ การกู้ยืมจากสถาบันการเงินต่างประเทศยังมีน้อย ที่กู้ได้มักจะเป็นสาขาหรือบริษัทในเครือของต่างประเทศ นอกจากนี้ธนาคารพาณิชย์อาจจะไปกู้มาแล้วปล่อยให้เอกชนกู้ต่อเป็นเงินบาท แต่ต่อมาระยะหลังเนื่องจากมีการปล่อยให้ค่าเงินบาทลอยตัว ธนาคารจึงมีภาระที่ต้องเสี่ยงมากขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยน จึงมีแนวโน้มที่จะสนับสนุนให้เอกชนกู้ยืมจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศโดยตรง โดยธนาคารพาณิชย์อาจจะเป็นผู้ช่วยดำเนินการให้

อาจจะกล่าวได้ว่าการกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศนั้นมีอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำที่สุด ส่วนการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศอัตราเฉลี่ยจะสูงกว่าบ้างเล็กน้อย และถ้าหากเป็นการกู้ยืมจากสถาบันเอกชนอัตราดอกเบี้ยจะสูงที่สุด ดังนั้นภาระหนี้ต่างประเทศจะมีมากน้อยเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับภาระหนี้ในระหว่างบรรดาเจ้าหนี้ที่กล่าวมาแล้ว

2.2 เงื่อนไขของการกู้ยืมเงิน

ในการพิจารณาเงื่อนไขของการกู้ยืมเงินนั้นมีปัจจัยที่จะต้องพิจารณาประกอบสี่ปัจจัยด้วยกัน คือ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลาที่ใช้คืน ระยะเวลาปลอดหนี้ และค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ เงินกู้ที่มีลักษณะผ่อนปรนนั้นจะต้องประกอบด้วยลักษณะดังนี้คือ อัตราดอกเบี้ยต่ำ ระยะเวลาใช้คืนนาน ระยะเวลาปลอดหนี้ยาวนาน และค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ต่ำ สำหรับรายการค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ นั้น หมายถึง ค่าธรรมเนียมที่ผู้กู้จะต้องจ่ายเงินเพื่อผูกพันเงินกู้เอาไว้โดยทั่วไป มักจะคิดค่าผูกพันเงินกู้ไว้ต่ำกว่าร้อยละหนึ่งของยอดวงเงินที่กู้ไป เงื่อนไขที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ความผูกพันในการซื้อสินค้าจากประเทศผู้ให้กู้ ซึ่งก็เป็นเงื่อนไขที่สำคัญเช่นกัน

สำหรับอัตราดอกเบี้ยนั้นประกอบด้วยอัตราดอกเบี้ยลอยตัวซึ่งจะมีการขึ้นลงตามภาวะอัตราดอกเบี้ยในตลาดต่าง ๆ ที่สำคัญของโลก เช่น อัตราของตลาดเงินลอนดอน สหรัฐฯ สิงคโปร์ และญี่ปุ่น อีกอัตราหนึ่งคือ อัตราที่กำหนดตายตัวที่ผ่านมาในอดีต อัตราดอกเบี้ยลอยตัวจะมีแนวโน้มที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยตายตัว ดังตัวเลขที่แสดงไว้ในตารางที่ 4

จะเห็นได้ว่าตลาดลอนดอนและสหรัฐอเมริกาที่มีอัตราดอกเบี้ยลอยตัวค่อนข้างสูง ในขณะที่ตลาดสิงคโปร์จะมีอัตราต่ำกว่าส่วนตลาดญี่ปุ่นนั้นต่ำที่สุด อัตราที่แตกต่างกันนั้นสะท้อนถึงสภาพอัตราเงินเฟ้อในประเทศเหล่านั้นด้วย ในญี่ปุ่นมีอัตราเงินเฟ้อต่ำที่สุด อัตราดอกเบี้ยจึงต่ำ แต่ปัจจัยที่ควรจะต้องพิจารณาประกอบด้วยก็คือ ค่าของเงินเยนของญี่ปุ่นก็มีแนวโน้มว่าจะสูงค่าขึ้นเรื่อย ๆ ฉะนั้นอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงอาจจะสูงค่านี้มากถ้ารวมการเพิ่มค่าของเงินเยนเข้าไปด้วย ในตารางนี้แสดงให้เห็นว่าอัตราดอกเบี้ยจากรัฐบาลต่างประเทศต่ำที่สุด และจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศจะต่ำกว่าของเอกชนเล็กน้อย แต่ในระยะหลัง ๆ นี้อัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงินระหว่างประเทศมีแนวโน้มที่จะสูงกว่า

สำหรับระยะเวลาใช้คืนนั้น หนีทั้งจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศมีระยะเวลาของการใช้คืนค่อนข้างยาว คือ ประมาณตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไป ส่วนเงินกู้จากสถาบันการเงินของเอกชนนั้นมักจะมีกำหนดระยะเวลาที่สั้นกว่าและมักจะไม่เกิน 12 ปี

ระยะปลอดหนี้เช่นเดียวกับระยะการใช้คืน ถ้าหากระยะปลอดหนี้ยังทอดยาวออกไปเท่าไร ก็จะทำให้ลูกหนี้มีภาระในการต้องผ่อนชำระหนี้เบาลง ถ้าหากระยะปลอดหนี้สั้นก็จะทำให้ลูกหนี้จะต้องเริ่มชำระหนี้เร็วขึ้น ในส่วนที่เกี่ยวกับระยะปลอดหนี้เงินกู้จากรัฐบาลต่างประเทศมักจะมีกำหนดไว้นาน คือไม่ต่ำกว่า 5 ปี แต่โดยทั่วไปจะอยู่ในระหว่าง 7 - 8 ปี ส่วนสถาบันการเงินระหว่างประเทศจะกำหนดระยะปลอดหนี้เอาไว้ประมาณ 5 - 6 ปี ส่วนสถาบันการเงินเอกชนนั้น จะกำหนดระยะปลอดหนี้ที่สูงไม่เกิน 6 ปี แต่ส่วนใหญ่จะกำหนดระยะปลอดหนี้ไว้เพียง 3 - 4 ปีเท่านั้น

ค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้นั้น เงินกู้จากรัฐบาลต่างประเทศจะเรียกเก็บในอัตราที่ต่ำที่สุดคือ สูงสุดจะประมาณร้อยละ 0.2 แต่โดยเฉลี่ยแล้วจะไม่เกินร้อยละ 0.1 สถาบันการเงินของเอกชนจะเรียกเก็บประมาณร้อยละ 0.2 - 0.3 โดยจะมีเพดานสูงสุดร้อยละ 0.5 ในขณะที่สถาบันการเงินระหว่างประเทศจะเรียกเก็บอัตราที่สูงที่สุด คือมีเพดานสูงถึง

ตารางที่ 5
เงื่อนไขของเงินกู้ตามแหล่งเงินกู้

	2513	2514	2515	2516	2517	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524	2525	2526	ค่าเฉลี่ย 2520-2526
1. อัตราดอกเบี้ย (ปี)															
1.1 สถาบันการเงินระหว่างประเทศ	7.1	7.4	7.3	2.9	7.1	8.3	8.2	7.9	6.9	5.5	7.9	8.8	11.2	10.0	8.31
1.2 รัฐบาลต่างประเทศ	4.5	3.4	2.3	4.5	3.7	4.2	4.2	4.4	3.2	5.3	3.3	3.6	5.5	3.1	4.06
1.3 สถาบันการเงินเอกชน	-	5.8	-	12.0	-	-	-	8.4	8.0	8.3	8.3	7.8	8.6	9.1	8.36
2. ระยะเวลาใช้คืน (ปี)															
2.1 สถาบันการเงินระหว่างประเทศ	20.0	20.4	22.9	37.5	24.5	25.8	22.2	19.8	22.1	27.7	20.5	20.3	21.2	20.0	21.7
2.2 รัฐบาลต่างประเทศ	20.0	20.6	37.6	24.9	24.1	22.9	27.7	21.4	26.7	22.5	29.0	24.9	23.6	29.2	25.3
2.3 สถาบันการเงินเอกชน	-	17.0	-	12.0	-	-	-	10.2	10.9	9.9	11.5	10.6	12.6	10.8	10.9
3. ระยะเวลาปลอดหนี้ (ปี)															
3.1 สถาบันการเงินระหว่างประเทศ	4.5	4.6	6.0	7.8	5.3	5.9	5.5	5.0	5.6	6.7	5.5	5.3	5.3	5.5	5.6
3.2 รัฐบาลต่างประเทศ	5.0	5.8	10.3	9.1	7.8	8.5	8.2	6.7	7.4	7.1	9.8	7.4	7.3	9.8	7.9
3.3 สถาบันการเงินเอกชน	-	6.0	-	1.0	-	-	-	1.0	3.4	1.8	3.6	1.9	3.3	5.0	2.8
4. ค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ (%)															
4.1 สถาบันการเงินระหว่างประเทศ	0.7	0.65	0.75	0.33	0.73	0.73	0.75	0.85	0.85	0.54	0.66	0.71	0.73	0.63	0.65
4.2 รัฐบาลต่างประเทศ	0.0	0.0	0.02	0.04	0.01	0.03	0.06	0.13	0.02	0.24	0.05	0.05	0.18	0.02	0.10
4.3 สถาบันการเงินเอกชน	-	0.0	-	-	-	-	-	0.50	0.29	0.17	0.26	0.19	0.10	0.33	0.26

ร้อยละ 0.75 และค่าเฉลี่ยจะตกอยู่ในระหว่างร้อยละ 0.8 – 0.7 ตัวเลขรายละเอียดของ
เงื่อนไขเงินกู้ได้แสดงเอาไว้แล้วในตารางที่ 5

เงื่อนไขที่สำคัญที่จะต้องพิจารณาประกอบด้วย คือ หนี้ต่างประเทศเหล่านั้นมีภาระ
ผูกพันที่จะต้องซื้อสินค้าจากประเทศใดประเทศหนึ่งหรือไม่ โดยปกติแล้วหนี้จากสถาบัน
การเงินระหว่างประเทศและหนี้จากสถาบันการเงินเอกชนมักจะไม่ระบุเงื่อนไขดังกล่าว
แต่ถ้าหากเป็นหนี้จากรัฐบาลต่างประเทศในบางครั้งจะมีเงื่อนไขโดยต้องซื้อสินค้าจาก
ประเทศผู้ให้กู้เป็นการส่งเสริมสินค้าออกของประเทศตนด้วย และทำให้ถูกหนีหมดโอกาส
ที่จะซื้อจากที่อื่น ซึ่งอาจจะมีคุณภาพดีและราคาถูกกว่า เงินกู้ชนิดนี้แต่เดิมมีใช้ในกรณี
ของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ในระยะหลังเงื่อนไขดังกล่าวได้ผ่อนคลายลง

เงื่อนไขลักษณะดังกล่าวนี้ครอบคลุมไปถึงสินเชื่อสินค้าผ่อนชำระด้วย เพราะ
สินเชื่อชนิดนี้เท่ากับบีบให้ซื้อสินค้าของผู้ที่ให้สินเชื่อโดยตรง ซึ่งจะมีการบอกราคา
ในรูปของกำไรที่ค่อนข้างสูง อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงของเงินกู้ประเภทนี้จึงค่อนข้างจะสูง
มาก และเมื่อมีผลกำไรมาก ผู้ให้กู้ก็สามารถแบ่งผลประโยชน์ให้ผู้ที่มาเจรจาขอกู้จาก
ประเทศผู้กู้ได้ จึงเปิดโอกาสให้มีการร่วมมือทุกริธีได้ง่าย ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ แผนที่ 1 และแผนที่ 2 นั้น มีการใช้สินเชื่อประเภทนี้ค่อนข้างสูง
กล่าวคืออยู่ในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 18 ของเงินกู้ภาครัฐบาลทั้งหมด แต่ในช่วงแผนที่ 3
รัฐบาลมีมติให้เลิกการใช้เงินกู้แบบสินเชื่อสินค้าผ่อนชำระ แต่มาใช้แผนที่ 4 เริ่มมีเงินกู้
ประเภทนี้ ซึ่งเกิดจากเงินกู้ทหารเพื่อการซื้ออาวุธ

โดยสรุปในส่วนที่เกี่ยวกับเงื่อนไขของเงินกู้นี้จะเห็นได้ว่า ถ้าหากไม่มีการ
กำหนดให้ซื้อสินค้าจากประเทศผู้ให้กู้แล้ว เงินกู้จากรัฐบาลต่างประเทศจะมีลักษณะ
ผ่อนปรนมากเป็นพิเศษ ส่วนเงินกู้จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศจะมีลักษณะผ่อนปรน
น้อยกว่า ในขณะที่เงินกู้จากสถาบันการเงินของเอกชนจะมีลักษณะเป็นการค้าค่อนข้างสูง
อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังนี้ภาครัฐบาลของไทยมีแนวโน้มที่จะกู้จากสถาบันการเงิน
ของเอกชนเพิ่มมากขึ้นทั้ง ๆ ที่เงื่อนไขในการกู้ยืมเงินมีลักษณะที่ผ่อนปรนน้อยกว่า
เหตุผลส่วนหนึ่งของการกู้จากเอกชนมีแนวโน้มที่สูงขึ้น คือ ในช่วงแผนที่ 4 มีสัดส่วน
สูงถึงร้อยละ 42 ก็เป็นเพราะว่าขั้นตอนในการขอกู้เงินจากสถาบันการเงินของเอกชนไม่
สลับซับซ้อนเท่ากับขององค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศ ในลักษณะเช่นนี้
จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงขั้นตอนในการกู้เงินจากต่างประเทศประกอบด้วย

2.3 ขั้นตอนในการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ

2.3.1 ขั้นตอนของฝ่ายไทย (ผู้ขอกู้) ขั้นตอนของฝ่ายไทยนั้นอาจจะแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ขั้นตอนก่อนมีการเซ็นสัญญาลงนามและขั้นตอนภายหลังการลงนามในสัญญา

2.3.1.1 *ขั้นตอนก่อนลงนาม* เมื่อหน่วยราชการใดมีโครงการที่คาดว่าจะต้องใช้เงินกู้จากต่างประเทศ ซึ่งเป็นโครงการที่ริเริ่มเองหรือได้รับการแนะนำจาก “ผู้เชี่ยวชาญ” หรือจากผู้ที่กู้เงินที่สนใจก็จะขออนุมัติไปยังสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จุดนี้เป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญเพราะการจะขอกู้ในเรื่องใดนั้นจำเป็นจะต้องมีแผนล่วงหน้า และแผนของผู้เสนอขอกู้จะต้องอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งส่วนหนึ่งมีการกำหนดมาจากการศึกษาและเสนอแนะของกลุ่ม “ผู้เชี่ยวชาญ” จากธนาคารโลก ดังนั้น ถ้าโครงการใดมีการริเริ่มโดยกลุ่ม “ผู้เชี่ยวชาญ” หรืออยู่ในความสนใจของผู้ให้กู้แล้วก็จะเป็นการสะดวกยิ่งขึ้น เพราะมีโอกาสจะได้รับการอนุมัติโดยคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้สะดวกยิ่งขึ้น หลังจากนั้นก็จะถูกบรรจุอยู่ในแผนกู้เงินระยะ 3 ปี เพื่อเสนอให้กรรมการนโยบายหนี้พิจารณา และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเป็นผู้จัดลำดับความสำคัญและความพร้อมของโครงการในแต่ละปี แล้วเสนอคณะกรรมการบริหารหนี้ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ จะเห็นว่าขั้นตอนทั้งหมดนี้ถ้าหากผู้ให้กู้ให้ความสนับสนุนแล้วจะได้รับไฟเขียวค่อนข้างตลอด แต่ถ้าหากไม่อยู่ในความสนใจของผู้ให้กู้ย่อมจะมีอุปสรรคอยู่มากเพราะมีขั้นตอนหลายขั้นตอน จึงเป็นที่น่าศึกษาว่า ถ้าหากโครงการเหล่านี้มีผลในการเปลี่ยนทิศทางของการพัฒนาประเทศ โดยไม่ได้รับสนับสนุนจากผู้ให้กู้เป็นต้นว่า มีโครงการปฏิรูปที่ดินขนานใหญ่ในประเทศก็ไม่แน่ว่าโครงการเหล่านี้จะได้มีโอกาสได้รับการพิจารณาถึงขั้นสุดท้ายหรือไม่

2.3.1.2 *ขั้นตอนภายหลังการลงนาม* หลังจากลงนามไปแล้วสัญญาเงินกู้จะยังไม่ีผลบังคับใช้ทันที แหล่งเงินกู้ต่าง ๆ มักจะให้เวลาระหว่าง 90 - 120 วัน เพื่อให้ผู้กู้แน่ใจว่าสัญญาที่กู้ลงนามไปแล้วถูกตามขั้นตอนทางกฎหมาย และสามารถดำเนินการตามโครงการเงินกู้นั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หลังจากผู้ให้กู้พอใจก็จะประกาศให้สัญญาเงินกู้หรือสัญญาค้ำประกัน โดยรัฐบาลไทยมีผลตามกฎหมายต่อไป

2.3.2 ขั้นตอนของผู้ให้กู้ สำหรับการให้กู้ยืมนั้นถ้าหากผู้ให้กู้เป็นสถาบันเงินทูลระหว่างประเทศ ขั้นตอนการพิจารณาให้กู้จะมีความสัมพันธ์สลับซับซ้อนมากพอสมควร ในขณะที่การให้กู้โดยรัฐบาลต่างประเทศนั้นจะมีลักษณะเป็นโครงการที่ไม่ต่อเนื่องเป็นการพิจารณารายปีไป ส่วนการกู้ยืมจากสถาบันการเงินของเอกชนจะไม่มีพิจารณาโครงการอย่างละเอียดรอบคอบนัก

2.3.2.1 ขั้นตอนของการให้กู้เงินของสถาบันการเงินระหว่างประเทศ โดยทั่วไปผู้ให้กู้จะเป็นผู้จัดลำดับความสำคัญของโครงการที่จะขอกู้เงินมาล่วงหน้าว่าจะสนับสนุนเงินกู้ในกิจการใดบ้าง ดังนั้นถ้าผู้กู้จัดทำโครงการที่อยู่ในระดับความสำคัญของผู้ให้กู้โอกาสที่จะได้รับการพิจารณาจึงมีมากขึ้น และในกรณีนี้ผู้ให้กู้ก็มักจะเป็นผู้แนะนำหน่วยงานนี้จะขอกู้ในประเทศที่กำลังพัฒนาเสียเอง หลังจากกำหนดแนวทางของการให้กู้ยืมเงินแล้ว จึงเริ่มที่จะกำหนดโครงการโดยจะร่วมมือกับเจ้าของโครงการขอกู้ โดยนำเงินจากโครงการกู้ก่อนบางส่วนมาทำการสำรวจความเป็นไปได้ และถ้ามีความมั่นใจมากก็อาจถึงขั้นออกแบบรายละเอียดเอาไว้ หลังจากนั้นก็จะเป็นส่วนขั้นตอนของการศึกษาหาข้อมูลเพิ่มเติมประกอบการศึกษาความเป็นไปได้ หลังจากได้ผลการศึกษาแล้วก็จะมีการประเมินโครงการว่าจะอนุมัติหรือไม่ เมื่อพิจารณาอนุมัติแล้วขั้นต่อไปก็เป็นการอนุมัติและลงนามตามลำดับ

ข้อสังเกตเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็คือ โครงการใดที่ผู้ให้กู้ต้องการผลักดันให้เกิดขึ้นแล้วในที่สุดก็มักจะมีผลเสมอ แต่ถ้าผู้ให้กู้ไม่เห็นด้วยก็ไม่เห็นทางเป็นไปได้ ดังนั้นปัญหาที่จะต้องถามในที่นี้ก็คือ ผู้กู้มีทางเลือกแท้จริงหรือไม่ ทางเลือกที่มีจริง ๆ ก็คือ เลือกจะไม่ขอกู้เท่านั้น แต่จะเลือกโครงการให้ต่างไปจากวัตถุประสงค์ของผู้ที่จะให้กู้คงจะเป็นไปไม่ได้

2.3.2.2 ขั้นตอนของการให้กู้เงินของรัฐบาลต่างประเทศ การให้กู้เงินของรัฐบาลต่างประเทศนั้นมีลักษณะเป็นการช่วยเหลือไปในตัว แทนที่จะมีการให้เปล่าก็ให้กู้ในลักษณะที่ผ่อนปรน ซึ่งลักษณะเงินกู้ดังกล่าวนั้นย่อมขึ้นกับนโยบายทางการเมืองและฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ที่ให้กู้ ดังนั้นเงินกู้ชนิดนี้จึงมีส่วนของความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างประเทศค่อนข้างสูง เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมีลักษณะความแน่นอนน้อยกว่าเงินกู้จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งแท้ที่จริงก็มีการเมืองเหมือนกัน แต่เป็นการเมืองระดับโลกในลักษณะกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาให้ประเทศผู้กู้ แต่เงินกู้ระหว่างประเทศนั้นจะเป็นเรื่องการเมืองระหว่างประเทศให้กู้และประเทศที่กู้ เนื่องจากความไม่

แน่นอนทางการเมืองดังกล่าว เงินที่ขอกู้จากรัฐบาลต่างประเทศนั้นจึงมิได้มีลักษณะเป็นการเตรียมโครงการที่แน่นอน และมีระยะเวลาอันเหมือนดังโครงการที่ขอกู้จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เงินกู้ลักษณะนี้จะมีลักษณะต่างกันเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติเล็กน้อยขึ้นอยู่กับประเทศผู้ให้กู้ ลักษณะทั่ว ๆ ไปที่กล่าวมาแล้วเป็นลักษณะการให้กู้ยืมเงินของประเทศญี่ปุ่น ส่วนของประเทศเยอรมันนั้น มักจะให้เงินกู้พร้อม ๆ กับเงินให้เปล่าคือเงินให้เปล่าให้มาสำหรับศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการและเมื่อเห็นว่าเป็นโครงการที่มีความเหมาะสมก็จะพิจารณาให้กู้ต่อไป ในกรณีของเยอรมันนั้นจะต้องมีการทำโครงการล่วงหน้าก่อนขอกู้หนึ่งปี และค่อนข้างจะมีลักษณะยืดหยุ่นคือ ข้อตกลงบางประการอาจจะเปลี่ยนแปลงได้รวมทั้งยอดเงินกู้ถ้าหากเบิกใช้ไม่หมดอาจจะมาสมทบกู้ในปีต่อไปได้

สำหรับเงินกู้จากรัฐบาลสหรัฐฯ เป็นผลจากข้อตกลงร่วมกันระยะยาว การจัดสรรเงินกู้จะกระทำเป็นระยะ ๆ ช่วงหนึ่งประมาณ 3 - 4 ปี มีการส่งผู้เชี่ยวชาญมาช่วยเตรียมโครงการล่วงหน้าคล้าย ๆ กับเงินกู้จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ

2.3.2.3 ขั้นตอนในการกู้เงินจากสถาบันการเงินเอกชน การดำเนินการจะมีลักษณะในเชิงธุรกิจสูง กล่าวคือ ผู้ขอกู้จะคัดเลือกและเชิญธนาคารและสถาบันการเงินต่าง ๆ ในตลาดเงินทุนต่างประเทศให้ยื่นข้อเสนอเป็นผู้จัดการหาเงินกู้ให้ตามวัตถุประสงค์ภายในเวลาที่กำหนดโดยให้ชี้แจงถึงรายละเอียดของเงื่อนไขเงินกู้ อาทิเช่น ระยะเวลาชำระหนี้ ระยะเวลาปลอดหนี้ ตลอดจนอัตราดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ การกู้จากเอกชนนั้นมักไม่มีขั้นตอนในการเสนอโครงการละเอียดนักเหมือนอย่างเช่นการกู้จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศ แต่ข้อดีก็คือ ผู้กู้มีอิสระค่อนข้างสูงที่จะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการที่จะขอกู้ในลักษณะที่ค่อนข้างจะเป็นอิสระ ข้อเสียก็คือดอกเบี้ยมักจะมีอัตราสูงกว่า ระยะเวลาการใช้นั้นต่ำกว่า และระยะเวลาปลอดหนี้ต่ำกว่า การกู้เงินจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศ

อีกรูปแบบหนึ่งของการกู้เงินจากเอกชนหรือสถาบันเอกชนต่างประเทศก็คือการออกพันธบัตร โดยผู้กู้ที่จะออกพันธบัตรจะคัดเลือกเชิญบริษัทหลักทรัพย์หรือธนาคารต่าง ๆ ให้ยื่นข้อเสนอเป็นหัวหน้าผู้จัดการจำหน่ายพันธบัตร ดอกเบี้ยที่จะต้องจ่ายในลักษณะขายพันธบัตรนี้จะเป็นดอกเบี้ยลอยตัว และเงินที่กู้โดยใช้พันธบัตรนั้นมักจะเป็นรูปของธุรกิจที่ดำเนินกิจการแล้ว แต่มีความต้องการขยายทุนหรือต้องการซื้อเครื่องมือเครื่องจักรจากต่างประเทศมาใช้เพิ่มขึ้น จึงใช้วิธีการดังกล่าว

โดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่าการออกพันธบัตรจะมีลักษณะความคล่องตัวของ
ผู้ซื้อผู้ก่อนข้างสูง แต่ทำได้ในขอบเขตที่ค่อนข้างจำกัดมากและจะต้องจ่ายดอกเบี้ยในอัตรา
ที่ลอยตัว ซึ่งมักจะสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยคงที่ ส่วนเงินกู้เอกชนนั้นเงื่อนไขไม่มาก แต่ต้นทุน
ของการกู้ก็ค่อนข้างสูงเพราะมีลักษณะไม่ผ่อนปรนเหมือนเงินกู้จากรัฐบาลต่างประเทศ
เงินกู้จากรัฐบาลต่างประเทศมีลักษณะผ่อนปรนสูง แต่ก็ยังมีลักษณะที่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์
ทางการเมืองและสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศผู้ให้กู้ จึงไม่เหมาะสำหรับโครงการที่
ต้องการเตรียมตัวล่วงหน้าในระยะยาว ส่วนเงินกู้จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ
โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารโลกหรือธนาคารพัฒนาเอเชีย นั้น เป็นโครงการระยะยาวและ
ไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองชัดเจนเหมือนเงินกู้จากรัฐบาลต่างประเทศ แต่จะมีลักษณะ
ครอบงำยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศระยะยาวของผู้ให้กู้ เพราะได้มีการจัดเตรียมลำดับ
ความสำคัญของผู้ให้กู้มาล่วงหน้า พร้อมทั้งช่วยวางแผนและจัดทำโครงการให้องค์การที่
ขอเงินตั้งแต่เริ่มแรก จึงเป็นการควบคุมชนิดที่ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าแหล่งเงินกู้แต่ละแหล่งมีข้อดีและข้อเด่นต่างกัน แต่โดย
หลักทั่วไปก็คือ ถ้าหากไม่ต้องการถูกควบคุมมากนัก และต้องการหลีกเลี่ยงปัญหาการเมือง
ก็จะต้องมีต้นทุนในการกู้ยืมที่สูงขึ้น และมีทางที่เจ้าหน้าที่ของประเทศผู้กู้จะได้ผลประโยชน์
ร่วมกับผู้ให้กู้ได้มากกว่า ในขณะที่การกู้เงินจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศและ
รัฐบาลต่างประเทศโอกาสเช่นนั้นจะมีน้อยมาก

3

หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย การบริหารหนี้ และหนี้เพื่อกิจการทหาร

3.1 หนี้โดยตรงของรัฐบาลไทย

ดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า หนี้ของรัฐบาลไทยนั้นอาจจะแบ่งได้เป็นสามประเภท คือหนี้โดยตรงของรัฐบาลไทย ซึ่งเป็นเงินกู้เพื่อการพลังงาน การคมนาคม เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพัฒนาสังคม และการป้องกันประเทศ รวมทั้งการศึกษาและสาธารณสุข อีกประเภทหนึ่งคือเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกัน และสุดท้ายคือเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน ในบทนี้จะพิจารณาเฉพาะถึงหนี้ที่รัฐบาลเป็นลูกหนี้โดยตรง ดังตัวเลขที่ปรากฏในตารางที่ 6

จากตัวเลขในตารางที่ 6 จะเห็นได้ว่า ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนที่ 1 นั้น อัตราส่วนของการกู้โดยตรงของรัฐบาลนั้นค่อนข้างสูง คือร้อยละ 59 หลังจากนั้นในแผนที่ 2 อัตราส่วนได้ลดลงมาเหลือเพียงประมาณร้อยละ 36 ในแผนที่ 3 อัตราส่วนได้เพิ่มขึ้นไปอีกเล็กน้อย คือร้อยละ 44.5 แต่เริ่มมีเงินกู้ทหารมาเกี่ยวข้อง ทำให้ยอดเงินกู้โดยตรงอื่น ๆ ลดลงมาเหลือเพียงร้อยละ 41 ส่วนในแผนที่ 4 นั้น สัดส่วนหนี้โดยตรงของรัฐบาลได้ลดลงมาเหลือเพียงร้อยละ 37.2 ในขณะที่ยอดหนี้ทหารเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 12.1 ซึ่งทำให้ยอดหนี้อื่น ๆ ของรัฐบาลโดยตรงลดลงเหลือเพียงร้อยละ 25.1 จะเห็นได้ว่าถ้าพิจารณารวมทั้งสี่แผน หนี้ที่รัฐบาลเป็นหนี้โดยตรง 4 ส่วนนั้น จะเป็นหนี้ทหารเสียมากกว่า 1 ส่วน ทั้งที่หนี้ทหารที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจริง ๆ ก็มีอยู่ในช่วงของแผนที่ 4 เท่านั้น

ปัญหาหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทยในส่วนที่เป็นหนี้โดยตรงก็คือหนี้ทหาร ส่วนที่ที่เป็นหนี้ทางอ้อมก็คือ หนี้ของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะต้องพิจารณาหนี้เหล่านี้ในรายละเอียดต่อไป

ตารางที่ 6
สัดส่วนของหนี้โดยตรงของรัฐบาล

	แผนที่ 1 (2504- 2509)	แผนที่ 2 (2510- 2514)	แผนที่ 3 (2515- 2519)	แผนที่ 4 (2520- 2524)	รวมสี่แผน (2504- 2524)
เงินกู้ของรัฐบาล					
โดยตรง	59.1	35.8	44.5	37.2	38.9
เงินกู้ทหาร	0.0	0.0	3.4	12.1	10.0
เงินกู้อื่น ๆ	59.1	35.8	41.1	25.1	28.9
เงินกู้ที่รัฐบาลค้ำประกัน					
และมีได้ค้ำประกัน	40.9	64.2	58.9	62.8	61.1
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ตารางที่ 7

การกระจายของพื้นที่ภาครัฐบาลตามหน่วยงานที่กู้

(หน่วย : ร้อยละของยอดรวม)

	2513	2516	2519	2520	2521	2522	2523	2524	2525	2526
1. ยอดหนี้คงค้าง ^ก	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1.1 หนี้โดยตรงของรัฐบาล	50.7	51.9	41.9	34.9	40.8	41.8	36.6	35.1	35.4	35.8
1.2 หนี้รัฐวิสาหกิจ	49.3	48.1	58.1	65.1	59.2	58.2	63.4	64.9	64.54	64.2
- ส่วนที่รัฐบาลค้ำประกัน	39.3	40.9	56.1	63.8	58.6	58.0	60.7	61.8	64.5	64.1
- ส่วนที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	10.0	7.1	2.0	1.3	0.6	0.2	2.7	3.1	0.04	0.06
⁴¹ 2. ภาระหนี้	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
2.1 หนี้โดยตรง ^ก	42.2	42.8	36.5	42.4	42.0	43.3	45.4	41.5	37.6	39.9
(เงินกู้ทหาร)	-	-	-	(8.8)	(6.5)	(14.3)	(21.0)	(22.6)	(20.4)	(19.6)
2.2 หนี้รัฐวิสาหกิจ	57.8	57.2	63.5	57.5	58.0	56.7	54.6	58.5	62.4	60.1
- ส่วนที่รัฐบาลค้ำประกัน	57.8	46.9	57.7	53.6	55.3	55.0	53.0	53.5	61.0	60.0
- ส่วนที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	-	10.3	5.8	3.9	2.7	1.7	1.6	5.0	1.4	0.08

หมายเหตุ : ก. คำนวณจาก ตารางที่ 2

ข. คำนวณจาก ตารางหนี้สาธารณะภายนอกประเทศ ในรายงานเศรษฐกิจและการเงิน ประจำปี 2513-2524 ของธนาคารแห่งประเทศไทย

ค. รวมหนี้เทศบาลด้วย โดยเฉพาะในปี 2516, 2519 และ 2521

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

3.2 ยอดหนี้คงค้างและภาระหนี้ของรัฐบาล

ตัวเลขที่ได้แสดงมาแล้วนั้นแสดงถึงสัดส่วนของเงินกู้โดยตรงและเงินกู้อื่น ๆ ของรัฐบาล ในตารางที่ 7 จะแสดงถึงยอดหนี้ที่ค้างชำระและภาระหนี้ในแต่ละปีของหนี้ในลักษณะต่าง ๆ เพื่อแสดงให้เห็นถึงขนาดปัญหาของหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย ตัวเลขในตารางดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนหนี้ในระยะ 14 ปีที่ผ่านมาคือ พ.ศ. 2513-2528 โดยที่สัดส่วนหนี้โดยตรงของรัฐบาล มีแนวโน้มที่จะลดลงโดยตลอดทั้ง ๆ ที่รวมหนี้ที่หารเข้าไปด้วยแล้ว ในขณะที่สัดส่วนที่หนี้ของรัฐวิสาหกิจมีแนวโน้มที่สูงขึ้น

แต่เมื่อพิจารณาถึงภาระหนี้แล้ว ถึงแม้ว่าแนวโน้มของหนี้โดยตรงของรัฐบาลจะมีสัดส่วนที่ลดลง แต่ก็ยังมีอัตราส่วนสูงกว่ายอดหนี้คงค้างของภาครัฐบาล ทั้งนี้เพราะภาระหนี้ของเงินกู้ทหารนั้นได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี พ.ศ. 2523 ถึง 2525 เป็นช่วงที่ภาระหนี้ทหารนั้นสูงในอัตราเฉลี่ยถึงร้อยละ 50 ของยอดภาระหนี้ของรัฐบาล ภาระดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาวิกฤตการณ์หนี้ในปัจจุบัน เพราะถ้าหักยอดหนี้ออกไปภาระหนี้โดยตรงของรัฐบาลเหลือไม่ถึง 1 ใน 5 ของภาระหนี้ทั้งหมดของประเทศ

เหตุที่หนี้ของทหารมีภาระมากทั้ง ๆ ที่เริ่มกู้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา ทั้งนี้เงินกู้ทหารส่วนใหญ่กู้มาจากแหล่งเงินกู้ออกชนที่มีการคิดอัตราดอกเบี้ยสูงและมีระยะการไถ่คืนภายในระยะเวลาที่ไม่ยาวนานนัก จึงทำให้เกิดภาวะการกระจุกตัวของหนี้ในระยะเวลาที่รวดเร็ว

3.3 ยอดหนี้และภาระหนี้ของรัฐบาลจำแนกตามแหล่งเงินกู้

ในการพิจารณาภาระหนี้ของรัฐบาลว่าจะมีมากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับว่าการกระจายหนี้ของรัฐบาลเป็นอย่างไร ทั้งนี้เนื่องจากได้อธิบายมาแล้วว่าหนี้จากแหล่งที่ต่างกัน ย่อมมี “ภาระทางการเงิน” ที่ต่างกันที่ควรสังเกตก็คือ ในที่นี้จะพิจารณาถึง “ภาระทางการเงิน” เท่านั้น ซึ่งไม่รวมถึงภาระทางการเงินเมือง การพิจารณาจากภาระ

ทางการเงินด้านเดียวจะช่วยให้ทราบถึงสถานการณ์ทางการเงินของประเทศอันมีผลจากภาระหนี้ที่ก่อไว้ แต่จะต้องย้ำไว้ว่า การที่ไม่สามารถแสดงภาระหนี้ทางการเงินในเมืองในเชิงปริมาณได้นั้นมิได้หมายความว่าภาระหนี้ทางด้านนั้นไม่มีความสำคัญ และในความเป็นจริงอาจมีความสำคัญมากกว่าภาระทางการเงิน เนื่องจากทำให้ประเทศไม่มีอิสระในทางเลือกเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจด้วยตัวเองได้ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อลักษณะการพัฒนาประเทศ (แต่เนื่องจากในที่นี้จะพิจารณาถึงภาระทางการเงินเท่านั้น มิได้หมายความว่าควรจะมีการมองข้ามภาระทางการเงินไปด้วย)

ตัวเลขในตารางที่ 8 นี้ ชี้ให้เห็นว่า สัดส่วนของหนี้ค้างชำระของภาครัฐบาลในส่วนของมาจกสถาบันการเงินระหว่างประเทศ และรัฐบาลต่างประเทศมีแนวโน้มที่จะลดลง ซึ่งก็หมายความว่าสัดส่วนเงินกู้จากภาคเอกชนมีแนวโน้มที่สูงขึ้น และช่องทางสัดส่วนของสถาบันเอกชนสูงขึ้นมาก คือหลังจากปี พ.ศ. 2519 เป็นต้นมา คือ ภายหลังจากที่เริ่มมีการกู้เงินเพื่อกิจการทหาร โดยที่เงินส่วนใหญ่เพื่อกิจการนี้มาจากแหล่งเงินกู้ของสถาบันการเงินเอกชน ในทางทฤษฎีนั้นแหล่งเงินกู้ของสถาบันการเงินภาคเอกชนจะมีส่วนลดภาระทางการเงินเมืองลง แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าหากรัฐบาลไม่รอบคอบในการตัดสินใจในการก่อหนี้ อาจจะไม่ได้ประโยชน์จากข้อได้เปรียบนี้ก็ได้อีก และยังเสียประโยชน์ในฐานะที่จะต้องกู้ยืมเงินโดยมีภาระหนี้ที่หนักว่าหนี้ที่เกิดจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ และรัฐบาลต่างประเทศ โดยเฉพาะหนี้ที่เกี่ยวกับกิจการทหารดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ข้อที่ควรสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ หลังจาก พ.ศ. 2513 เป็นต้นมา สัดส่วนหนี้จากสถาบันการเงินของเอกชนในส่วนที่เป็นสินเชื่อผ่อนชำระได้ลดลงอย่างมาก ซึ่งก็เป็นเครื่องชี้ที่คึกของการบริหารหนี้ที่รอบคอบมากขึ้น ส่วนในด้านของภาระหนี้ นั้น จะเห็นได้ว่าถึงแม้ยอดหนี้ค้างชำระของแหล่งทางการเงินจะสูงเกินร้อยละ 50 ก็ตาม แต่ภาระหนี้จากแหล่งทางการเงินนั้นอยู่ในระดับประมาณร้อยละ 40 ในระหว่างปี พ.ศ. 2523 ถึง 2526 ในขณะที่ภาระหนี้จากแหล่งเงินของเอกชนเพิ่มขึ้นสูง ดังนั้นอาจจะสรุปได้ว่ากรณีที่รัฐบาลหันมาพึ่งแหล่งเงินทุนจากสถาบันการเงินของเอกชนเพิ่มมากขึ้น มีผลในทางเพิ่มภาระทางการเงินให้แก่รัฐบาลเป็นเงาตามตัวไปด้วย

ตารางที่ 8
ยอดหนี้และภาระหนี้แยกตามแหล่งเงินทุน

(หน่วย : ร้อยละของยอดรวม)

	2528	2513	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524	2525	2526
1. ยอดหนี้คงค้าง											
1.1 แหล่งทางการ	74.5	89.1	89.1	81.3	75.8	66.0	55.6	52.7	52.7	54.7	60.1
- สถาบันการเงิน											
ระหว่างประเทศ	39.4	48.3	53.4	49.6	43.3	35.7	29.2	24.4	26.2	29.6	33.2
- รัฐบาลต่างประเทศ	35.1	40.9	35.8	31.7	32.5	30.3	26.4	27.8	26.6	25.2	26.9
1.2 แหล่งเอกชน	25.5	10.9	10.9	18.7	24.2	34.0	44.4	47.8	47.3	45.3	39.9
- สถาบันการเงินเอกชน	-	0.7	7.3	16.7	22.9	33.4	44.2	45.1	45.7	42.4	36.7
- สินเชื่อสินค้าผ่อนชำระ	25.5	10.1	3.5	2.0	1.3	0.6	0.2	2.7	1.6	2.9	3.2
2. ภาระหนี้											
2.1 แหล่งทางการ	58.3	81.4	80.2	79.0	78.7	59.9	51.4	42.3	35.3	37.4	41.0
- สถาบันการเงิน											
ระหว่างประเทศ	35.8	45.2	49.0	50.8	47.0	36.5	32.0	24.5	19.9	20.3	22.7
- รัฐบาลต่างประเทศ	22.5	36.2	31.2	28.3	31.7	23.4	19.4	17.9	15.4	17.1	18.3
2.2 แหล่งเอกชน	41.7	18.6	19.8	21.0	21.3	40.1	48.6	57.7	64.7	62.6	59.0
- สถาบันการเงินเอกชน	-	1.2	11.0	14.3	17.3	37.1	47.0	56.0	63.7	61.9	57.7
- สินเชื่อสินค้าผ่อนชำระ	41.7	17.4	8.8	6.6	4.1	3.0	1.6	1.7	1.0	0.7	1.3

ที่มา : จำนวนจากข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย

3.4 การบริหารหนี้ต่างประเทศของไทย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการบริหารหนี้ก็มีส่วนสำคัญมากเหมือนกัน ในลักษณะที่จะช่วยให้หนี้ต่างประเทศที่กู้ยืมมาจะได้รับประโยชน์คุ้มค่าหรือไม่ ในการบริหารหนี้ของรัฐบาลไทยนั้นถือหลักอยู่สองหลักด้วยกันคือ หลักผลประโยชน์และหลักการหนี้

3.4.1 **หลักผลประโยชน์** ในการพิจารณาผลประโยชน์นั้น การกู้ยืมเงินมาควรจะถูกเพื่อการลงทุนเท่านั้น เพราะถ้าหากกู้มาเพื่อการบริโภคก็ย่อมหมดไปและมีภาระที่จะต้องใช้นี้ในอนาคต แต่ในการลงทุนนั้นจะต้องคำนึงถึงความสามารถในการลงทุนของรัฐบาลประกอบด้วย กล่าวคือ ถ้าหากไม่มีความสามารถในการลงทุนเพียงพอ เงินที่ขอกู้มาก็อาจจะเอาไปใช้ไม่ได้ และมีปัญหาที่จะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ไปด้วยตามที่ได้อ้างมาแล้ว เมื่อพิจารณาถึงความสามารถในการลงทุนแล้วจะต้องวิเคราะห์ถึงผลประโยชน์ตอบแทนด้วยว่า จะคุ้มกันหรือไม่ เป็นต้นว่าถ้าลงทุนจำนวนหนึ่งได้ผลตอบแทนร้อยละ 20 แต่ดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมที่จะต้องชำระจะตกอยู่ประมาณร้อยละ 10 เช่นนี้ย่อมถือได้ว่า ได้ผลตอบแทนคุ้มกับการลงทุน แต่หลักนี้เพียงประการเดียวก็ย่อมก่อให้เกิดปัญหาได้ เพราะโครงการที่ใช้เงินกู้หลายอย่างอาจจะได้ผลคุ้มค่าเป็นเงินภายในประเทศ กล่าวคือ มีผลตอบแทนสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมที่ต้องชำระ แต่โครงการดังกล่าวอาจจะเป็นโครงการที่ไม่ได้สร้างเงินตราต่างประเทศให้แก่ประเทศเลยก็ได้ ส่วนนี้เป็นปัญหาที่สำคัญ เพราะการชำระหนี้ต่างประเทศนั้นจะต้องชำระเป็นเงินตราต่างประเทศ ถ้าหากหนี้ต่างประเทศไม่สามารถช่วยให้หาเงินตราต่างประเทศได้เพิ่มขึ้นพอกับการชำระหนี้คืน จะมีผลทำให้ประเทศมีปัญหาในเรื่องดุลการค้า และดุลการชำระเงินตามภายหลัง

เพราะนอกจากจะไม่ให้ผลตอบแทนเป็นเงินตราต่างประเทศแล้ว ยังอาจจะเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดความต้องการสินค้าต่างประเทศเพิ่มมากขึ้นด้วย ตัวอย่างที่สำคัญก็ได้แก่เงินกู้เพื่อกิจการสาธารณูปโภคทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นไฟฟ้า โทรศัพท น้ำประปา และการขนส่ง-มวลชน จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า โครงการเหล่านี้อาจจะมีผลในการลงทุนคุ้มค่า แต่จะได้รายได้เป็นเงินบาทแทนที่จะเป็นเงินตราต่างประเทศ และจะมีผลในทางส่งเสริมให้เพิ่มรายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศอย่างไรหรือไม่ ก็ยังไม่เป็นที่แน่ชัด แต่ที่แน่ก็คือ เมื่อบริการไฟฟ้าและโทรศัพทดีขึ้น ความต้องการที่จะต้องสั่งซื้อเครื่องวัสดุอุปกรณ์ไฟฟ้าก็จะเพิ่มมากขึ้น ความต้องการโทรศัพทก็จะเพิ่มมากขึ้นและสิ่งเหล่านี้ถ้าหากไม่สามารถ

ผลิตได้ภายในประเทศก็จะยิ่งกระตุ้นให้มีการนำเข้ามากขึ้นมีผลต่อดุลการค้าและดุลการชำระเงินเป็นผลให้ขาดดุลมากขึ้น

ในปัจจุบันการบริหารเงินกู้ของรัฐบาลไทยยังมิได้มีการคำนึงถึงประเด็นอย่างแจ่มชัด หลักที่ใช้อยู่มีเพียงหลักเดียวคือ อัตราผลตอบแทนว่าจะคุ้มกับอัตราดอกเบี้ยและค่าบริการหรือไม่ มิได้พิจารณาเลยไปถึงว่าจะมีส่วนสร้างเสริมความสามารถในการหาเงินมาจากต่างประเทศเพื่อการชำระหนี้ในอนาคตได้หรือไม่

3.4.2 หลักภาระหนี้ หลักนี้คือพิจารณาจากภาระในการใช้คืนว่าจะเป็นการระดมเงินเพียงใด เช่น สัดส่วนของภาระหนี้ต่อรายได้จากการส่งออก และสัดส่วนของภาระหนี้ต้องประมาณรายได้ ในกรณีนี้ได้มีระบุไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา ๗ ทวิ ซึ่งกำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้ยืมตามความจำเป็นเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และอีกร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ทั้งภายในและจากต่างประเทศ ส่วนสัดส่วนภาระหนี้ต่อรายได้จากการส่งออก คณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติว่าจะต้องอยู่ภายในร้อยละ 9 ของสินค้าส่งออก แต่ในปี พ.ศ. 2526 ภาระหนี้ของรัฐบาลก็สูงเกินร้อยละ 9 ของสินค้าส่งออกไปแล้ว กล่าวคือ ร้อยละ 10.2 ดังนั้นเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2526 กระทรวงการคลังได้ขอมติจากคณะรัฐมนตรี ให้เลิกปฏิบัติตามระเบียบนี้เป็นกรณีพิเศษในช่วง ปีงบประมาณ 2527-2530 ทางแก้ของรัฐบาลโดยการเปลี่ยนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงทำให้สามารถปรับเพดานให้สูงขึ้นได้ตลอดเวลา ดังนั้นในเรื่องหลักภาระหนี้้นั้นมิได้มีการปฏิบัติได้จริงอย่างเคร่งครัดแต่อย่างไร หลักที่สำคัญคือหลักผลประโยชน์เท่านั้น

3.5 ความผิดพลาดในการบริหารหนี้

* การที่รัฐบาลไม่สามารถควบคุมภาระหนี้ได้และมีภาระหนี้สูงขึ้นตลอดเวลา มีสาเหตุจากความผิดพลาดในการบริหารหนี้หลายประการ

ประการแรกเกิดจากการใช้กฎเกณฑ์อย่างหละหลวม กล่าวคือ มีการตั้งเป้าหมายของมูลค่าค่าสินค้าส่งออกสูงเกินความเป็นจริง ทำให้สามารถกำหนดเพดานเงินกู้ได้สูง แต่ในความเป็นจริงมูลค่าสินค้าออกมิได้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ จึงทำให้อัตราบริการหนี้ หรืออัตราส่วนระหว่างภาระหนี้และมูลค่าสินค้าส่งออกสูงกว่าร้อยละ 9 ตามที่กำหนดไว้

ประการที่สอง การก่อกั้นทางทหารโดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาใช้คืนให้เหมาะสมรวมทั้งค่าบริการหนี้ค่อนข้างสูง เพราะดอกเบี้ยสูงและระยะเวลาใช้คืนสั้นทำให้เกิดปัญหาภาระผูกตัวของภาวะการใช้หนี้

ประการที่สาม การกู้เงินของรัฐวิสาหกิจนั้นยังมิได้มีการจำกัดวงเงินสำหรับรัฐวิสาหกิจจะกู้ยืมมาใช้ได้ ผลก็คือทำให้รัฐวิสาหกิจมีแนวโน้มที่จะก่อกั้นเพิ่มมากขึ้นยิ่งกว่านั้นในโครงการเงินกู้ที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจน ซึ่งมักจะใช้จากงบประมาณแผ่นดินหรือรายได้จากรัฐวิสาหกิจเอง แต่ในระยะหลังรัฐบาลมีปัญหาขาดแคลนเงินตราต่างประเทศเนื่องจากมูลค่าสินค้าส่งออกไม่ได้ตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ มีปัญหาทุนสำรองที่เป็นเงินตราต่างประเทศลดลงอย่างรวดเร็ว รัฐบาลเองจึงสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้กู้เงินจากต่างประเทศเอามาใช้สำหรับเป็นเงินสมทบตามโครงการ เพื่อรัฐวิสาหกิจกู้เงินได้แล้วก็มอบเงินตราต่างประเทศจำนวนดังกล่าวให้กับกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังก็จะจัดหาเงินบาทให้สมทบตามจำนวนเงินตราต่างประเทศที่ต้องการ ดังนั้นการกู้เงินในรายการนี้จึงถือว่าเป็นผลจากความผิดพลาดในการบริหารหนี้ของรัฐบาลโดยตรง

จะเห็นได้ว่าการก่อกั้นทั้งสองรายการไม่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามกลับเป็นภาระในการที่ต้องหาเงินตราต่างประเทศมาชำระหนี้ภายหลัง มีผลต่อการเพิ่มภาระหนี้ให้แก่ประเทศโดยไม่จำเป็น

จากตารางที่ 9 จะเห็นได้ว่าภาระหนี้ของทั้งสองรายการที่ไม่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวมีสูงถึงประมาณร้อยละ 45 ระหว่างปี พ.ศ. 2524-2526 ของภาระหนี้ของรัฐบาลทั้งหมด ซึ่งนับว่าเป็นภาระค่อนข้างสูง

ตัวอย่างของการบริหารหนี้ที่ไม่มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรโดยไม่จำเป็นคือ โครงการที่ได้รับอนุมัติให้กู้เงินได้แต่ไม่พร้อมที่จะดำเนินการ ทั้งนี้สาเหตุหนึ่งอาจจะเพราะการผลักดันจากแหล่งเงินกู้ที่ต้องการให้กู้เงินตามเป้าหมายหรือการเร่งรัดของหน่วยงานเจ้าของโครงการให้มีการเซ็นสัญญาโดยเร็ว เพื่อผูกมัดการจัดสรรเงินสมทบจากสำนักงบประมาณและการขออัตราค่าจ้างคนจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนทั้งหมด ทำให้มีการลงนามในสัญญาเงินกู้ต่างๆ ที่ไม่พร้อมจะดำเนินการ เป็นเหตุให้มีการต้องชำระค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ปีหนึ่งๆ เป็นจำนวนมากเงินเหล่านี้ถ้าหากสามารถประหยัดได้จากการบริหารหนี้ที่มีประสิทธิภาพสามารถจะนำไปใช้ประโยชน์ด้านอื่นได้มาก ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 10

ตารางที่ ๑
ภาระหนี้ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ
(ล้านเหรียญสหรัฐฯ)

	2521	2522	2523	2524	2525	2526
ยอดหนี้ค้างชำระ						
เงินกู้ทหาร	17.8	36.6	79.0	140.9	164.1	189.2
เงินกู้เงินบาทสมทบ	32.4	69.1	79.8	144.8	200.0	203.5
รวม	50.2	105.7	158.8	285.7	364.1	392.7
ร้อยละของภาระหนี้						
เงินกู้ทหาร	9.5	13.2	19.6	22.3	19.8	21.6
เงินกู้เงินบาทสมทบ	17.3	24.7	19.8	23.0	24.1	23.3
รวม	26.8	37.9	39.4	45.3	43.9	44.9

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 10
รายจ่ายงบประมาณค่าธรรมเนียมเงินกู้ผูกพันภาครัฐบาล
(ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	2521	2522	2523	2524	2525	2526
ค่าธรรมเนียม	69.6	105.2	133.4	213.2	287.2	310.7

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ที่กล่าวมาทั้งหมดได้แสดงให้เห็นถึงความบกพร่องในการบริหารหนี้ของรัฐบาลไทย ซึ่งมีส่วนทำให้เกิดมีภาระหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็นเท่าที่ควร การบริหารหนี้ที่ดีจะมีส่วนลดปัญหาดังกล่าวได้มาก

3.6 หนี้ต่างประเทศจากการป้องกันประเทศ

ในปี พ.ศ. 2518 ประเทศไทยได้กู้เงินจำนวน 8 ล้านดอลลาร์สหรัฐ^๑ เพื่อการป้องกันประเทศจากประเทศสหรัฐอเมริกา ต่อมาได้มีการตรา “พระราชบัญญัติเงินกู้เพื่อป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519” ขึ้นโดยมีวงเงินกู้ไม่เกิน 20,000 ล้านบาท และต่อมาในปี พ.ศ. 2524 ได้มี “พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. 2524” โดยไม่มีการกำหนดวงเงินกู้รวมดังเช่น พ.ร.บ. 2519 แต่กำหนดว่า “การกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ มูลค่าของการกู้เงินเมื่อรวมกับการกู้เงินตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 แล้วจะต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ ”

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า สาเหตุที่มีการก่อหนี้เพื่อกิจการทหารนั้นส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐบาลสหรัฐอเมริกาลดความช่วยเหลือด้านอาวุธแก่ไทยภายหลังจากที่สหรัฐอเมริกาแพ้สงครามในอินโดจีน ใน พ.ศ. 2518

หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา เป้าหมายความมั่นคงของไทยค่อย ๆ เปลี่ยนไปตามสถานการณ์ของโลกในขณะที่ประเทศรอบ ๆ บ้านของไทยมีแนวโน้มที่จะเป็นสังคมนิยมมากขึ้น ในขณะที่ผู้ปกครองของประเทศร่วมมือกับสหรัฐอเมริกา โดยที่จะอยู่ค่ายเสรีนิยม จึงเกิดมีปัญหาคความมั่นคงทางทหารเกิดขึ้น เพราะเกิดมีลักษณะแตกต่างในลัทธิที่จะนำไปสู่การพัฒนาประเทศ ระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้นความมั่นคงทางการทหารจึงเป็นข้ออ้างที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ให้เป็นไปตามลัทธิตามเชอของไทยคือ การร่วมอยู่ในค่ายเสรีนิยม หรือเป็นส่วนหนึ่งของระบบทุนนิยมโลก

เพื่อเปรียบเทียบการให้น้ำหนักของความมั่นคงทางทหารของประเทศต่าง ๆ รอบ ๆ ประเทศไทย เพื่อศึกษาว่าประเทศใดให้น้ำหนักเท่าไร ก็อาจจะคำนวณโดยพิจารณาจากงบประมาณเพื่อความมั่นคงของรัฐบาล ทั้งนี้ไม่รวมความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ข้อที่ควรคำนึงในเรื่องนี้ก็คือการเปรียบเทียบโดยตรงนั้นอาจจะทำได้ยาก

เพราะฐานะทางเศรษฐกิจและวิถีการดำรงชีวิตในประเทศต่าง ๆ ต่างกัน แต่ตัวเลขที่จะนำมาแสดงนี้เป็นเพียงเครื่องชี้แสดงลักษณะเปรียบเทียบเท่านั้น ตัวเลขที่ได้ประเมินโดยสังเขปชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลไทยต้องใช้งบประมาณ 480 บาทต่อคนต่อปี ในปี พ.ศ. 2522 เมื่อเทียบกับพม่าซึ่งใช้เงิน 120 บาทต่อคนต่อปี ลาว 200 บาทต่อคนต่อปี ในปีเดียวกัน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าไทยได้ใช้จ่ายเพื่อความมั่นคงต่อหัวสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสังคมนิยมรอบบ้าน แต่สิ่งที่จะต้องพิจารณาประกอบก็คือ สภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทยสูงกว่าประเทศเหล่านี้มาก อย่างไรก็ตาม ถ้าหากเปรียบเทียบฐานะเศรษฐกิจระหว่างประชาชนพื้นฐานด้วยกันแล้ว ไม่น่ว่าความแตกต่างดังกล่าวจะมีนัยยะสำคัญมากนักน้อยเพียงใด เมื่อพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายต่อหัวของคนในปีเดียวกันของไทยใช้ 104,260 บาท ส่วนเวียตนามใช้ 17,600 บาท และลาวใช้ 14,280 บาท ตัวเลขดังกล่าวอาจจะบอกไม่ได้ชัดว่าประเทศไทยใช้ค่าใช้จ่ายทางการทหารต่อหัวค่อนข้างสูง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสัดส่วนระหว่างพลเมืองที่เป็นทหารและพลเรือนของแต่ละประเทศ ในกรณีของเวียตนามและลาวพลเมืองที่เป็นทหารอาจจะมีสัดส่วนของทหารต่อประชากรทั้งหมดมากกว่าสัดส่วนในประเทศไทยก็เป็นได้ ตัวเลขที่แสดงมาทั้งหมดจึงจะต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบ แต่สิ่งหนึ่งที่ควรจะได้ชัดก็คือ ประเทศไทยให้ความสำคัญแก่ความมั่นคงทหารไม่น้อยกว่าประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นประเทศสังคมนิยมแต่ประการใด

ประเด็นที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งในเรื่องนี้ก็คือ เมื่อมีการศึกษาหาความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายทางทหารกับความเจริญเติบโตของการผลิตของประเทศ ปรากฏว่ามีความสัมพันธ์ในทางลบในบรรดาประเทศที่กำลังพัฒนา แต่มีผลในทางบวกแก่ประเทศที่พัฒนาแล้ว ทั้งนี้เพราะประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่เป็นผู้ผลิตอาวุธขาย ส่วนประเทศกำลังพัฒนานั้นเป็นผู้ซื้อ ฉะนั้นเมื่อยิ่งซื้อ มาก ก็แปลว่ามีรายจ่ายมาก และความสามารถในการผลิตด้านอื่นก็ลดลง ผิดกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ยิ่งมีรายจ่ายมากก็ผลิตได้มากและขายได้มากเป็นเงาตามตัวไปด้วย

ถ้าหากพิจารณารายจ่ายเพื่อความมั่นคงของประเทศ จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513 จนถึงปี พ.ศ. 2516 นั้น งบประมาณป้องกันประเทศได้เพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 18 ในปี พ.ศ. 2513 มาเป็นร้อยละ 20 ในปี พ.ศ. 2516 แต่หลังจากมีเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นผลให้มีความพยายามลดสัดส่วนของงบประมาณ เพื่อความมั่นคงลงจากร้อยละ 18.4 ในปี พ.ศ. 2517 เหลือเพียงร้อยละ 16.3 ในปี พ.ศ. 2518 และเพิ่มขึ้นเล็กน้อย

เป็นร้อยละ 16.7 ในปี พ.ศ. 2519 และในปีนี้อเองก็เริ่มมีการใช้เงินกู้เพื่อความมั่นคงเป็นครั้งแรก ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้มีความพยายามในการเพิ่มสัดส่วนงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายทางด้านเศรษฐกิจและการศึกษาให้สูงขึ้น กล่าวคือ ทางด้านเศรษฐกิจจากร้อยละ 19.3 ในปี พ.ศ. 2517 มาเป็นร้อยละ 26.4 ในปี พ.ศ. 2519 ส่วนการศึกษาที่มีการเพิ่มจากร้อยละ 18.0 ในปี พ.ศ. 2517 มาเป็นร้อยละ 20.6 ในปี พ.ศ. 2519 หลังจากเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 เมื่อเผด็จการทหารกลับมาใช้อำนาจอีกครั้งหนึ่ง มีผลทำให้งบประมาณทางด้านการศึกษาเพิ่มสัดส่วนที่สูงขึ้น ถึงแม้จะมีเงินกู้มาสมทบด้วยอีกในวงเงินที่ได้รับอนุมัติ 20,000 ล้านบาทก็ตามที คือเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 19 ในปี พ.ศ. 2520 และรักษาระดับใกล้เคียงร้อยละ 20 ตลอดมา ในขณะที่เดียวกันภาระหนี้ก็เริ่มสูงมากขึ้น อันมีส่วนสำคัญจากหนี้เพื่อความมั่นคงดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากปี พ.ศ. 2522 เป็นต้นมา ที่ภาระหนี้เพื่อความมั่นคงเพิ่มจากร้อยละ 6.5 ของภาระหนี้ทั้งหมดในปี พ.ศ. 2521 มาเป็นร้อยละ 14.3 ในปี พ.ศ. 2522 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 21 ในปี พ.ศ. 2523 และรักษาระดับอยู่ในระดับดังกล่าวเรื่อยมา ผลจากภาระดังกล่าวทำให้ภาระหนี้ทั้งสิ้นของรัฐบาลไทยเพิ่มจากร้อยละ 10.9 ของงบประมาณทั้งหมดในปี พ.ศ. 2522 เพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ 20.8 ของงบประมาณทั้งหมดในปี พ.ศ. 2528 เมื่อรวมกับค่าใช้จ่ายในการป้องกันประเทศในปี พ.ศ. 2528 ซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 19.5 ทำให้สัดส่วนค่าใช้จ่ายของการชำระหนี้และค่าใช้จ่ายในการป้องกันประเทศรวมกันสูงถึงร้อยละ 40.3 ซึ่งหมายความว่า จะมีเงินเหลือเพื่อกิจการด้านอื่น ๆ ของประเทศเพียงร้อยละ 59.7 ข้อนี้เป็นผลกระทบสำคัญต่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งมีสัดส่วนลดลงตามลำดับ และมีสัดส่วนที่สูงที่สุดในปี พ.ศ. 2513 ซึ่งสูงถึงร้อยละ 29.2 และได้กลับมาเพิ่มอีกครั้งหนึ่งใน พ.ศ. 2518 เป็นร้อยละ 25.2 จากนั้นก็ลดลงตามลำดับจนเหลือเพียงร้อยละ 16.4 ในปี พ.ศ. 2528 ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าค่าใช้จ่ายทางการทหารที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วมีผลในทางที่เป็นปฏิภาคในทางกลับกันกับการพัฒนาด้านอื่น ๆ ของประเทศ

ประเด็นสำคัญของหนี้เพื่อการทหารนั้นมีลักษณะเป็นสินเชื่อบริษัทพาณิชย์ ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยสูงและระยะการไ้คืนสั้น แหล่งเงินกู้ที่สำคัญก็คือ บริษัททราสต์ของผู้ประกอบอุตสาหกรรมเฮนโนเวอร์ เพื่อซื้อเครื่องบิน F 5 E สำหรับกองทัพอากาศและการขายอาวุธให้กับต่างชาติของสหรัฐอเมริกา ซึ่งดอกเบี้ยจากสถาบันการเงินเหล่านี้สูงกว่าของสหรัฐอเมริกา อาวุธที่ซื้อมาใช้จากเงินกู้เหล่านี้ นอกจากเครื่องบิน F 5 E

แล้วก็มีเครื่องบินปีกหมุน รถถัง รถสะเทินน้ำสะเทินบก เป็นต้น ซึ่งสินค้าส่วนใหญ่จะเป็นของสหรัฐอเมริกา ที่เหลือก็มีอังกฤษและประเทศในยุโรปอื่น ๆ

การที่สหรัฐฯ เป็นคู่ค้าอาวุธรที่สำคัญของไทยและเป็นคู่ค้าชนิดทางเดียวคือสหรัฐฯ เป็นผู้ขายและไทยเป็นผู้ซื้อ มีเหตุผลทางการเมืองระหว่างประเทศที่ไทยเลือกสังคมค่ายเสรีประชาธิปไตย โดยมีสหรัฐฯ เป็นผู้นำ และหลังจากนั้นเป็นเหตุผลต่อเรื่องที่อาจจะอธิบายได้โดยเหตุผลทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ การจะเลือกซื้อสินค้าประเภทนี้มิได้ขึ้นอยู่กับราคาแต่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องคำนึงถึงบริการสนับสนุนซ่อมบำรุงด้วย ซึ่งข้อนี้ทำให้มีน้ำหนักที่จะต้องซื้อจากสหรัฐอเมริกา แม้ว่าต้นทุนเบื้องต้นจะสูงไปนิดหน่อย แต่ปัญหาหลักที่ควรพิจารณานั้นคือควรจะซื้ออาวุธเพิ่มหรือไม่ และเมื่อตัดสินใจว่าจะซื้อเพิ่มแล้วจะต้องพิจารณาต่อไปว่าจะใช้เงินจากส่วนใดที่จะก่อให้เกิดปัญหาต่อการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมน้อยที่สุด

ในส่วนสุดท้ายของเรื่องนี้จะได้พิจารณาประมาณการชำระคืนของเงินกู้ยืมกันประเทศจากการขายอาวุธให้ต่างชาติของสหรัฐฯ ตัวเลขที่คาดคะเนภาระหนี้ในอนาคตของหนี้ ทหารได้แสดงไว้ในตารางที่ 11 ตัวเลขจากการประมาณการดังกล่าว จะเห็นว่าภาระหนี้จะเพิ่มขึ้นสูงในอัตราที่ค่อนข้างจะรวดเร็ว ทั้งนี้เป็นผลมาจากการที่จะต้องชำระดอกเบี้ยสูงกว่าการผ่อนชำระเงินต้น ภาระหนี้ในระหว่างปี พ.ศ. 2529 ถึง 2533 จะเป็นภาระที่หนักที่สุด เพราะในแต่ละปีจะสูงกว่า 40 ล้านเหรียญสหรัฐฯ หรือมากกว่า 1,000 ล้านบาทต่อปี และจำเพิ่มขึ้นไปสูงสุดถึง 53.2 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี พ.ศ. 2532 หลังจากนั้นถ้าหากไม่มีการก่อหนี้ขึ้นมาใหม่ยอดภาระหนี้จะค่อยลดลง เพราะอัตราดอกเบี้ยจะเริ่มต่ำกว่าเงินต้นที่ต้องชำระคืน

ข้อสรุปในเรื่องนี้เพื่อความมั่นคงของประเทศนั้น ก่อให้เกิดคำถามที่อาจจะอภิปรายได้ว่า ความพอดีของหนี้เพื่อความมั่นคงนั้นอยู่ ณ จุดใดเพราะประเทศจะมีความมั่นคงทางทหารต้องประกอบด้วยความมั่นคงทางเศรษฐกิจด้วย ดังที่มีสุภาษิตของทหารกล่าวว่า กองทัพเดินด้วยท้อง จากตัวเลขที่แสดงให้เห็นก่อนหน้านั้นชี้ให้เห็นว่าหนี้ของทหารและงบประมาณทหาร มีผลกระทบต่อการลงทุนทางด้านเศรษฐกิจแขนงอื่น ๆ ของประเทศ และถ้าเศรษฐกิจของประเทศไม่มั่นคงแล้ว จะมีความมั่นคงทางทหารได้หรือไม่

ตารางที่ 11
 การประมาณการชำระคืนของเงินกู้การป้องกันประเทศ ตามโครงการขายอาวุธให้
 ต่างชาติ*
 (ณ วันที่ 30 ก.ย. 2526)

(หน่วย : ล้านดอลลาร์สหรัฐ)

ปีงบประมาณ	เงินต้น	ดอกเบี้ย	รวม
2527	6.238	11.625	17.863
2528	12.868	26.151	39.019
2529	16.904	27.345	44.249
2530	19.902	25.751	45.653
2531	28.688	23.108	51.796
2532	33.760	19.433	53.193
2533	33.760	15.480	49.240
2534	27.214	11.750	38.964
2535	27.214	8.692	35.906
2536	27.214	5.635	32.849

หมายเหตุ : *ประมาณการโดยสมมุติว่าไม่มีการกู้เพิ่มจากที่วางแผนไว้

ที่มา : สภาสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับโครงการช่วยเหลือที่เกี่ยวกับความมั่นคง

4

หนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ

4.1 สภาพปัญหาทั่วไป

ดังที่ได้อธิบายมาแล้วในบทก่อนว่า ภาระหนี้ที่สำคัญนอกจากการกู้ยืมเพื่อกิจการทหารแล้ว ส่วนที่สำคัญที่สุดอีกส่วนหนึ่งคือหนี้ของรัฐวิสาหกิจ ในบทนี้จะได้พิจารณาในรายละเอียดว่า รัฐวิสาหกิจใดบ้างที่ได้ก่อหนี้ไว้เป็นจำนวนมาก และมีสาเหตุจากอะไรและมีแนวโน้มที่จะมีปัญหาในการชำระคืนบ้างหรือไม่

การก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา 20 ปี คือ ระหว่างปี พ.ศ. 2500-2519 อัตรายอดหนี้คงค้างเพิ่มขึ้นจะเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 11.5 ต่อปี กล่าวคือ ในระหว่างปี พ.ศ. 2500-2509 อัตรายอดหนี้ของรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 12.1 ต่อปี และในระหว่างปี พ.ศ. 2510-2519 อัตราเพิ่มของยอดหนี้คงค้างชำระเพิ่มขึ้นในอัตรเฉลี่ยร้อยละ 10.9 แต่หลังจากปี พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา ยอดหนี้คงค้างชำระของรัฐวิสาหกิจได้เติบโตสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว คือเพิ่มขึ้นร้อยละ 55.4 ในปี พ.ศ. 2520 และ 41.4 ในปี พ.ศ. 2521, 49.1 และ 60.7 ในปี พ.ศ. 2522 และ 2523 ตามลำดับ ดังนั้นในช่วงปี พ.ศ. 2520 ถึง 2524 ซึ่งเป็นช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนที่ 4 เป็นช่วงที่มีการก่อหนี้เพิ่มขึ้นสูงที่สุดทั้งหนี้จากฝ่ายทหารและหนี้ของรัฐวิสาหกิจ ดังที่ได้เสนอไว้ในตารางที่ 12

ตัวอย่างของหนี้ที่ก่อขึ้นในปี พ.ศ. 2520 ที่สำคัญก็คือ โครงการไฟฟ้าเขื่อนพลังน้ำปัดธานี โครงการขยายสายส่งไฟฟ้า (ระยะที่ 3) ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต และโครงการซื้อเครื่องบินเพิ่มขึ้นของการบินไทย เป็นต้น

ตารางที่ 12

ยอดหนี้ต่างประเทศและอัตรการขยายตัวของหนี้ของรัฐวิสาหกิจ
(ด้านดอลลาร์สหรัฐ)

	ยอดหนี้ต่างประเทศ	อัตรการขยายตัวของยอดหนี้ (%)
2500	58	12.11
2509	182	
2510	171	10.92
2519	482	
2520	749	55.39
2521	1,059	41.39
2522	1,579	49.10
2523	2,537	60.67
2524	3,261	28.54
2525	3,890	19.29
2526	4,404	13.21

หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่สำคัญ ๆ มักจะเป็นหนี้ของกิจการที่เป็นองค์กรมากกว่า ในรูปของบริษัทจำกัด และสถาบันการเงิน ทั้งนี้เพราะถ้าหากเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปบริษัท จำกัดจะก่อหนี้ได้ไม่เกิน 6 เท่าของเงินกองทุนของบริษัทนั้น แต่ถ้าเป็นสถาบันการเงิน จะก่อหนี้ได้เพียง 4 เท่าของกองทุน แต่ถ้าหากเป็นรูปองค์กรแล้ว จะไม่มีการจำกัดวงเงิน ที่รัฐบาลจะกำปรัดกันยอดหนี้เลย ข้อนี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่หนี้ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้าภูมิภาค การปิโตรเลียม และองค์กรการโทรศัพท์ ได้ขยายตัวขึ้นอย่างมาก

สาเหตุสำคัญของการที่รัฐวิสาหกิจมีอัตราเพิ่มของหนี้ค้างชำระขึ้นอย่างรวดเร็วขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะความพยายามในการขยายงานของรัฐวิสาหกิจในช่วงแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนที่ 4 (2520-2524) และโครงการที่ต่อเนื่องมาถึงแผนที่ 5 สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งเกิดจากรัฐวิสาหกิจขาดแคลนเงินสดหมุนเวียน ส่วนหนึ่ง เป็นเพราะปัญหาประสิทธิภาพในการบริหารภายใน อีกส่วนหนึ่งนั้นเกิดจากการค้างชำระหนี้ ของหน่วยราชการเป็นจำนวนมาก และในหลายกรณีรัฐวิสาหกิจไม่สามารถเพิ่มค่าบริการ ได้รวดเร็วเพียงพอ และประการที่สำคัญนั้นเกิดจากนโยบายที่รัฐบาลสนับสนุนให้ รัฐวิสาหกิจกู้เงินตราต่างประเทศมาใช้เป็นเงินบาทสมทบด้วย ทั้งนี้เพราะรัฐบาลต้องการ เงินตราต่างประเทศเพื่อนำมาผ่อนชำระหนี้เดิม เนื่องจากมีปัญหารายได้จากการส่งออก ไม่เพิ่มขึ้นตามเป้าหมาย หรือเพื่อรักษาระดับอัตราทุนสำรองที่เป็นเงินตราต่างประเทศไว้ ปัญหาส่วนที่สำคัญอย่างหนึ่งก็สืบเนื่องจากการประเมินผลตอบแทนการลงทุนจากการ ก่อหนี้ต่างประเทศนั้น พิจารณาจากหลักผลตอบแทนอย่างเดียว มิได้พิจารณาถึง ความสามารถในการหาเงินตราต่างประเทศของโครงการด้วย ตัวอย่างเช่น โครงการของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตก็ดี หรือองค์กรการโทรศัพท์ หรือการทางพิเศษ เป็นต้น ตัวอย่างของ หน่วยงานที่ได้เงินตราต่างประเทศมาใช้หนี้ได้ก็มีตัวอย่างที่เด่นชัดกรณีเดียวคือ การบินไทย

ดังนั้นการชำระหนี้ต่างประเทศส่วนใหญ่ของรัฐวิสาหกิจนั้นจำเป็นจะต้องอาศัย รายได้จากการส่งสินค้าออก หรือการขายบริการสินค้าออกส่วนใหญ่มักจะเป็นสินค้าเพื่อ การเกษตร ซึ่งบริการจากรัฐวิสาหกิจเหล่านี้อาจมีส่วนช่วยในการหาเงินตราต่างประเทศ ได้บ้าง แต่คงไม่มากนัก ในขณะที่เดียวกันบริการของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ก็มีส่วนสำคัญที่ก่อ ให้มีการกระตุ้นการนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภคมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลิตภัณฑ์ เกี่ยวกับเครื่องใช้ไฟฟ้าและโทรศัพท์ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมีปัญหาในการหาเงินมาชำระหนี้ ภายหลัง และถ้าคำนึงถึงหนี้ที่เกิดจากกิจการทหารด้วยแล้ว ยิ่งทำให้ภาระหนี้สูงขึ้น

ดังนั้นการกู้เงินต่างประเทศมาเพื่อแลกเป็นเงินบาทสมทบ จึงเป็นสิ่งที่มีรัฐบาลเองก็ให้ความสำคัญ สนับสนุนเพื่อแก้ไขปัญหาสภาพคล่องของเงินตราต่างประเทศเฉพาะหน้า อีกประการหนึ่ง เงินกู้ที่กู้มาสมทบเป็นเงินบาทนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นเงินที่กู้จากสถาบันการเงินของเอกชน หรือออกพันธบัตรจำหน่ายให้แก่ตลาดเงินในต่างประเทศ ซึ่งมักจะมีอัตราดอกเบี้ยสูง หรือมิฉะนั้นก็เป็นการเรียกเก็บค่าบริการเป็นร้อยละของยอดวงเงินกู้บวกด้วยอัตราดอกเบี้ยลอยตัวตามอัตราของตลาดเงินลอนดอน ซึ่งเป็นตลาดที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงที่สุด เมื่อเทียบกับอัตราดอกเบี้ยของตลาดเงินญี่ปุ่นและสิงคโปร์ ปัญหาเงินกู้ที่เป็นเงินสมทบเงินบาทนี้ จึงมีส่วนทำให้ภาระหนี้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519-2526 รัฐบาลศึกษาต่าง ๆ ได้กู้เงินในยอดหนี้เป็นเงินตราสกุลต่าง ๆ ดังนี้ เงินดอลลาร์สหรัฐฯ 935 ล้านดอลลาร์ เงินเยนของญี่ปุ่น 81,500 ล้านดอลลาร์ และเงินดอลลาร์ของเยอรมันนี 150 ล้านดอลลาร์ ยกเงินกู้ที่เป็นเงินบาทสมทบดังกล่าว ประมาณได้ว่ามีประมาณทั้งสิ้น 1 ใน 3 ของยอดหนี้ค้างชำระของรัฐบาลศึกษาในปี พ.ศ. 2526

4.2 ความไม่มีประสิทธิภาพของการบริหารเงินกู้

นอกจากสาเหตุดังกล่าวที่ทำให้เงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลศึกษามียอดค่อนข้างสูง แล้วปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การบริหารเงินกู้ ในหลายโครงการที่ดำเนินการโดย รัฐบาลศึกษา มีความพร้อมไม่เพียงพอ หรือได้รับการผลักดันจากผู้ให้กู้ก็ตาม ผลที่ปรากฏ ก็คือ มีโครงการเป็นจำนวนมากที่ไม่สามารถจะเบิกเงินกู้มาใช้ได้ เพราะความไม่พร้อม ในการดำเนินงาน ซึ่งมีผลทำให้ประเทศต้องสูญเสียค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ไปโดย ไม่จำเป็น ดังที่ได้แสดงให้เห็นแล้วในตอนต้นว่า ยอดค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ภาครัฐบาล เฉพาะในปี พ.ศ. 2526 เพียงปีเดียวสูงถึง 310.7 ล้านบาท เงินจำนวนนี้เป็นเงินที่ไม่ควร จะเสียถ้าหากมีการเตรียมแผนการดำเนินงานและมีการบริหารหนี้อย่างมีประสิทธิภาพ พอสมควร ตัวอย่างของโครงการที่ล่าช้าที่มีการลงนามในปี พ.ศ. 2525 ได้แสดงตัวเลขเอาไว้แล้วในตารางที่ 13

4.3 โครงการลงทุนจากหนี้ต่างประเทศของรัฐวิสาหกิจ

หลังจากพิจารณาภาพรวมของหนี้ของรัฐวิสาหกิจแล้ว สมควรที่จะพิจารณาต่อไปถึงกิจการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแขนงที่ใช้เงินกู้จากต่างประเทศ ซึ่งอาจจะแบ่งออกเป็น 5 ประเภทได้ดังนี้

(1) ประเภทสาธารณูปโภค เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค องค์การโทรศัพท์ การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น

(2) ประเภทสาธารณูปการ เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การทำอากาศยาน การเคหะ และการนิคมอุตสาหกรรม เป็นอาทิ

(3) ประเภทอุตสาหกรรม ได้แก่ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย องค์การเหมืองแร่ เป็นต้น

(4) ประเภทพาณิชย์กรรมและบริการ เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด

(5) ประเภทสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ธนาคารกรุงไทย เป็นต้น

เมื่อนำโครงการเงินกู้แยกตามประเภทของรัฐวิสาหกิจผู้กู้จะเห็นว่า โครงการเงินกู้ส่วนใหญ่จะได้แก่กิจกรรมที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภค ซึ่งในประเภทนี้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตเป็นผู้กู้ที่สำคัญอันดับหนึ่ง ในปี พ.ศ. 2517 โครงการเงินกู้ที่ทำขึ้นเป็นโครงการที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภคทั้งสิ้น หลังจากนั้นจนถึงปี พ.ศ. 2522 โครงการเงินกู้ประเภทอุตสาหกรรมได้เพิ่มความสำคัญมากขึ้น อันเนื่องมาจากโครงการเงินกู้ของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เพื่อการพัฒนาวิชาชีพชนชาติในอ่าวไทย โครงการเงินกู้ที่มีความสำคัญมากในบางปีเป็นโครงการเพื่อการพาณิชย์กรรมและบริการ ซึ่งโครงการพวกนี้เป็นการซื้อเครื่องบินและขยายบริการของการบินไทยทั้งสิ้น จะเห็นได้ว่าโครงการเงินกู้เพื่อสาธารณูปการและเพื่อสินเชื่อ (สถาบันการเงิน) มีความสำคัญไม่มากเท่ากับทั้ง 3 ประเภทที่ได้แสดงมาแล้ว รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้แสดงไว้ในตารางที่ 14

ตารางที่ 18
โครงการรัฐวิสาหกิจที่ล่าช้า

ชื่อโครงการ	ผู้กู้	ผู้ให้กู้	จำนวน (ล้านบาท)	รับเงินสัญญา	หมายเหตุ
1. โครงการขยายท่าอากาศยาน กรุงเทพฯ ระยะที่ 3	การทำอากาศยานกรุงเทพฯ	บริษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนา ทะเลของญี่ปุ่น	56.874	14 มิ.ย. 2525	เมื่อสิ้น 2528
2. โครงการสร้างทางด่วน สายดาวคะนอง-คลองเตย	การทางพิเศษ	บริษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนา ทะเลของญี่ปุ่น	102.513	(13 ต.ค. 2525)	ยังไม่มีเงินเบิกจ่าย เมื่อสิ้น 2528
3. โครงการจัดซื้อรถดีเซลราง	การรถไฟฯ	บริษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนา ทะเลของญี่ปุ่น	36.928	(14 ต.ค. 2525)	ยังไม่มีเงินเบิกจ่าย เมื่อสิ้น 2528
4. โครงการก่อสร้างและปรับปรุง เสริมระบบจำหน่ายไฟฟ้า ระยะที่ 3 ส่วนที่ 1	การไฟฟ้าฝ่ายภูมิภาค	บริษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนา ทะเลของญี่ปุ่น	19.908	(14 ต.ค. 2525)	ยังไม่มีเงินเบิกจ่าย เบิกครั้งแรกเมื่อ
5. โครงการเชื่อมพลังงาน เขาแหลม	การไฟฟ้าฝ่ายผลิต	ธนาคารสุมิโตโม	12.927	(3 ธ.ค. 2525)	ปลายปี 2528
6. โครงการเชื่อมพลังงาน เขาแหลม	การไฟฟ้าฝ่ายผลิต	ธนาคารโตเกียว	4.509	22 ก.ย. 2525	เบิกครั้งแรกเมื่อ ธ.ค. 2528
7. โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้า พลังน้ำเขี้ยว	การไฟฟ้าฝ่ายผลิต	กองทุนกุเวต	18.895	24 ก.ย. 2525	ธ.ค. 2528
8. โครงการก่อสร้างโรงแยกก๊าซ	การปิโตรเลียม	บริษัทพัฒนาของเครือจักรภาพ อังกฤษ	27.932	5 ธ.ค. 2525	เมื่อสิ้นปี 2528 ไม่มีการเบิกจ่าย
				30 ก.ค. 2525	เมื่อสิ้นปี 2528
				(30 ก.ค. 2525)	ไม่มีการเบิกจ่าย

หมายเหตุ : ตัวเลขในวงเล็บ คือ วันที่มีผลใช้บังคับ

ตารางที่ 14
จำนวนเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำสัญญาในระหว่างปี 2517-2526

(หน่วย : ล้านบาทสหรัฐ)

ประเภทของรัฐวิสาหกิจ											
ปี	สาธารณูปโภค		สาธารณูปการ		อุตสาหกรรม		พาณิชย์กรรม/บริการ		สถาบันการเงิน		รวม
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
2517	335.232	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	335.232
2518	69,224	91.29	-	-	-	-	-	-	6.608	8.71	69.224
2519	67.450	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	67.450
2520	252.202	42.52	-	-	4.750	0.93	177.553	34.86	74.772	14.68	509.277
2521	355.502	67.58	89.900	17.09	19.869	3.78	60.738	11.55	-	-	506.009
2522	463.093	42.42	52.711	4.83	214.672	19.66	299.590	27.44	61.652	5.65	1,091.718
2523	797.614	69.14	75.225	6.52	157.000	22.28	9.264	0.80	14.559	1.26	1,153.662
2524	804.711	62.00	-	-	380.000	29.28	98.276	7.57	14.946	1.15	1,297.936
2525	440.836	26.86	159.387	9.71	809.453	49.31	211.581	12.89	20.195	1.23	1,641.452
2526	431.231	66.896	57.723	8.96	53.559	8.31	16.711	2.28	87.052	13.51	644.276

4.4 ข้อสังเกตเกี่ยวกับการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่สำคัญบางราย

เมื่อพิจารณาการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง ปรากฏว่าเท่าที่ผ่านมารัฐวิสาหกิจที่กู้เงินต่างประเทศเป็นจำนวนมากที่สุด 4 อันดับแรก ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต รองลงมา คือ การปิโตรเลียม การบินไทย และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พบว่าการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เป็นเพื่อการสาธารณูปโภคและการพัฒนาสาขาพลังงาน ในตารางที่ 15 ได้แสดงตัวเลขยอดหนี้คงค้างของรัฐวิสาหกิจที่สำคัญ ๆ ณ วันที่ 31 ธ.ค. 2525 และวันที่ 31 ธ.ค. 2526 ในส่วนที่จะเป็นการศึกษาถึงลักษณะการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจบางราย

4.4.1 การไฟฟ้าฝ่ายผลิต

โครงการกู้เงินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตนั้นเกิดขึ้นมากมาย ทั้งนี้เพื่อสนองนโยบายของรัฐในอันที่จะผลิตกระแสไฟฟ้าให้เพียงพอับความต้องการของประชาชนทั่วประเทศ การก่อสร้างแหล่งผลิตให้ทันกับความต้องการ และสอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศทำให้เกิดโครงการเงินกู้ระยะยาวจากต่างประเทศขึ้นมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ปี 2522 เป็นต้นมา รวมเป็นเงินกู้ที่ทำสัญญาในระหว่างนั้นถึง 2,296.946 ล้านบาท หรือประมาณกว่า 60,000 ล้านบาท การลงทุนส่วนมากจะอยู่ในโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังน้ำ โครงการการพัฒนาถ่านลิกไนท์ และโครงการไฟฟ้าไอน้ำบางปะกง ซึ่งเป็นโครงการที่จะขยายการผลิตไฟฟ้าออกไปเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในชนบท ซึ่งเป็นโครงการที่ใช้เงินลงทุนสูงมาก ทำให้เงินกู้ต่างประเทศของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตเพิ่มขึ้นอย่างมาก ดังปรากฏในตารางที่ 16

การก่อหนี้ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตมีข้อสังเกตบางประการดังต่อไปนี้

(1) ในระยะหลังนี้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตมักจะพึ่งแหล่งเงินกู้จากตลาดการเงินเอกชนเป็นส่วนใหญ่ ในปี 2517 จนถึง 2520 แหล่งเงินกู้ที่สำคัญมากของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้แก่ ธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาเอเชีย แต่ในระยะหลัง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตกู้เงินจากตลาดการเงินเอกชนมากขึ้น ประมาณร้อยละ 60 ของจำนวนเงินกู้ที่ทำสัญญาในระหว่าง 2523-2525 เป็นเงินกู้ที่มาจากแหล่งนี้ทั้งสิ้น เงินกู้จากบริษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนาพื้นที่ทะเลของญี่ปุ่น ซึ่งมีเงื่อนไขผ่อนปรน และอัตราดอกเบี้ยต่ำนั้น ได้ถูกจัดสรรไปใช้ในโครงการของรัฐวิสาหกิจอื่น ส่วนเงินกู้ธนาคารโลกนั้น ถูกจำกัดด้วยจำนวนเงินที่จัดสรรให้ประเทศไทยอยู่แล้ว ทำให้รัฐบาลเห็นสมควรให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตกู้เงินจากตลาดการเงินเอกชนต่างประเทศมากกว่าจะใช้เงินกู้จากธนาคารโลก, ธนาคารพัฒนาเอเชีย

ตารางที่ 15
 ยอดหนี้คงค้าง (ณ วันที่ 31 ธ.ค. 2525 และ 31 ธ.ค. 2526)
 จำแนกตามรัฐวิสาหกิจผู้กู้ที่สำคัญ¹

(หน่วย : ล้านบาทสหรัฐ)

รัฐวิสาหกิจ	2525		2526 ²	
การไฟฟ้าฝ่ายผลิต	1,548.16	(1)	1,767.02	(1)
การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย	737.93	(2)	822.89	(2)
การบินไทย	501.11	(3)	469.66	(3)
การไฟฟ้าภูมิภาค	379.43	(4)	325.98	(4)
การประปานครหลวง	219.79	(5)	245.11	(6)
องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	194.19	(6)	254.05	(5)
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์	94.00	(7)	100.13	(8)
การไฟฟ้านครหลวง	82.92	(8)	91.84	(9)
การเคหะแห่งชาติ	80.60	(9)	90.47	(10)
การรถไฟแห่งประเทศไทย	77.76	(10)	105.21	(7)
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	68.63	(11)	80.61	(11)
การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	56.68	(12)	67.47	(12)
การประปาภูมิภาค	6.02	(13)	17.59	(13)

หมายเหตุ : 1. รวมหนี้ซึ่งรัฐบาลกู้โดยตรงและหนี้ที่รัฐค้ำประกันและไม่ค้ำประกัน

2. ตัวเลขในวงเล็บเป็นลำดับที่

ตารางที่ 16

เงินกู้ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตที่ทำสัญญาในระหว่างปี 2517-2526

ปี	จำนวนโครงการ	จำนวนเงิน (ล้านบาทสหรัฐ)
2517	5	179.985
2518	2	37.700
2519	—	—
2520	5	166.404
2521	5	107.633
2522	6	320.348
2523	7	589.245
2524	14	614.575
2525	15	193.013
2526	2	88.039

หรือ บรรษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของญี่ปุ่น เพราะการไฟฟ้าฝ่ายผลิตอยู่ใน
ฐานะที่มีกำลังพอที่จะกู้จากตลาดเอกชนได้เมื่อเทียบกับรัฐวิสาหกิจอื่น

(2) การพึ่งพิงตลาดเงินทุนในต่างประเทศของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตนั้น ทำให้
รายจ่ายค่าดอกเบี้ยเงินกู้โดยเฉลี่ยสูงตามไปด้วย เพราะดอกเบี้ยในตลาดเงินทุนเอกชนนั้น
สูงมาก (ในบางช่วง อัตราดอกเบี้ยในตลาดเงินลอนดอนนั้นขึ้นไปถึงเกือบร้อยละ 20)

(3) การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการเงินกู้ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต มักจะ
พิจารณาโดยดูจากผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ สัดส่วนของประโยชน์และต้นทุน และการ
พิจารณาหาต้นทุนต่ำที่สุดควบคู่กันไปในแง่ของผลตอบแทนทางเศรษฐกิจนั้น มักจะถือ
เอาอัตราผลตอบแทนภายในมากกว่าร้อยละ 8 เป็นเกณฑ์ที่ตัดสินว่าควรจะทำโครงการนั้น
หรือไม่ เป็นที่น่าสังเกตว่า การทำการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการนั้นมักจะใช้
ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจมากกว่าจะดูผลตอบแทนทางการเงิน เพราะถือว่ามิใช่กิจการ
เอกชนที่แสวงหากำไร

(4) โครงการเงินบาทสมทบของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตนั้นมีจำนวนไม่น้อยเมื่อเทียบ
กับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะมีโครงการที่มีวัตถุประสงค์หลายด้านที่รัฐบาลต้องการ
จะให้เงินช่วยเหลือ แต่ในระยะหลังการกู้เงินในลักษณะดังกล่าวมีน้อยลง โดยพยายาม
ใช้รายได้ของตัวเองมากขึ้น แต่บางส่วนก็ยังคงต้องพึ่งเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ในประเทศ
อยู่

(5) โครงการบางโครงการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตประสบกับปัญหาในขั้น
ปฏิบัติงาน และเกิดความล่าช้า เช่น โครงการเขื่อนพลังน้ำเขาแหลม (ซึ่งมีปัญหากจากงาน
ก่อสร้างเนื่องจากสภาพทางธรณีวิทยา) โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนเชี่ยวหลาน
เป็นต้น ความล่าช้าของโครงการนั้นทำให้ต้องเสียค่าผูกพันเงินกู้ไปโดยไม่จำเป็น ซึ่งอาจ
จะเนื่องมาจากการขาดการเตรียมการในโครงการที่ดีพอ

(6) ในอนาคตข้างหน้า เงินกู้ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ก็คงจะมีระดับอย่างที่เป็นอย่าง
เพราะมีโครงการที่จะขยายกำลังผลิตอยู่ตลอดเวลา จึงมีโครงการลงทุนที่รออยู่เป็นจำนวน
มาก เพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลในการผลิตไฟฟ้าในเมืองพอกับความต้องการของรัฐบาล
ทำให้ภาระการชำระหนี้ของรัฐวิสาหกิจจะต้องเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ อย่างแน่นอน

หลังจากพิจารณาลักษณะที่สำคัญบางประการของหนี้ต่างประเทศของการไฟฟ้า
ฝ่ายผลิตแล้ว สิ่งที่จะต้องพิจารณาต่อไปคือ การคาดคะเนภาระหนี้สินของรัฐวิสาหกิจ

แห่งนี้ในอนาคตการคำนวณภาระหนี้สินภายใต้ข้อสมมติต่างๆ จะเห็นว่า หากไม่มีการก่อหนี้เพิ่มขึ้น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตจะมีภาระหนี้สูงสุดในปี 2530 ถึงประมาณ 423.445 ล้านบาท หรือ 11,433 ล้านบาท ดังปรากฏในตารางที่ 17

ตารางที่ 17

ประมาณการภาระหนี้สินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ปี 2527-2541

(ล้านบาทสหรัฐ)

ปี	เงินต้น	ดอกเบี้ย	รวม
2527	60.89	205.95	266.84
2528	139.57	200.88	340.45
2529	197.53	183.98	381.51
2530	260.03	161.42	423.45
2531	271.60	131.67	403.27
2532	198.62	101.67	300.29
2533	138.87	80.16	219.03
2534	118.00	67.94	185.94
2535	113.35	56.94	170.29
2536	79.54	48.03	127.57
2537	66.99	40.73	107.72
2538	15.39	35.61	101.00
2539	62.76	30.62	93.38
2540	62.07	25.73	87.80
2541	62.07	21.19	83.27

เมื่อประมาณการรายรับและกำไรของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตโดยอาศัยแนวโน้มที่ผ่านมาในอดีต ในปี 2530 รายได้ (ก่อนหักค่าใช้จ่าย) ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตจะเป็นประมาณ 60,661 ล้านบาท และกำไรประมาณ 11,500 ล้านบาท ดังนั้นภาระหนี้ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตจะคิดเป็นประมาณถึงร้อยละ 18.8 ของรายได้ (ก่อนหักค่าใช้จ่าย และร้อยละ 100.5 ของกำไร ซึ่งน่าจะเป็นภาระที่หนักมาก และเป็นภาระต่อการหาเงินตราต่างประเทศมาใช้หนี้ที่สำคัญ

4.4.2 การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.)

การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 โดยมีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจปิโตรเลียม การกู้ยืมเงินต่างประเทศของการปิโตรเลียมฯ เริ่มขึ้นในปี 2521 นั้นเอง เพราะโครงการพัฒนาก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยนั้นจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก การปิโตรเลียมฯ จึงต้องกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อพัฒนาแหล่งก๊าซเพื่อทดแทนน้ำมันเชื้อเพลิง ในปี 2526 การปิโตรเลียมทำสัญญาเงินกู้จำนวนมากถึง 644.052 ล้านบาท ดังปรากฏในตารางที่ 18 โดยก่อนนี้จำนวนมากในปี 2524-2525 ทำให้ยอดหนี้ค้างชำระของการปิโตรเลียมจนถึงวันที่ 31 ธ.ค. 2526 มียอดสูงถึง 822 ล้านบาท

ตารางที่ 18

เงินกู้ของการปิโตรเลียมฯ ที่ทำสัญญาในระหว่างปี 2521-2526

ปี	จำนวนโครงการ	จำนวนเงินกู้ (ล้านบาท)
2521	1	4.9
2522	2	214.672
2523	2	150.000
2524	4	487.000
2525	5	644.052
2526	2	123.961
รวม	16	1,230.385

ข้อสังเกตบางประการของการก่อหนี้ของการปิโตรเลียมมีดังต่อไปนี้

(1) การก่อหนี้ส่วนใหญ่จะเพื่อโครงการวางท่อก๊าซและการพัฒนาการใช้ก๊าซ โครงการดังกล่าวจึงน่าจะมีความเหมาะสมในแง่ที่เป็นการพัฒนาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติทดแทนพลังงานนำเข้า ซึ่งจะช่วยประหยัดเงินตราต่างประเทศในอนาคต อย่างไรก็ตาม อัตราผลตอบแทนของการลงทุนในโครงการพัฒนาแหล่งก๊าซ และโครงการต่อเนื่อง อื่นหลายโครงการที่มีแผนการใช้เงินลงทุนจากต่างประเทศจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาอย่างละเอียด

(2) เมื่อพิจารณาแหล่งเงินกู้ของการปิโตรเลียมฯ ที่ผ่านมาปรากฏว่าแหล่งเงินกู้ที่สำคัญของการปิโตรเลียม คือสถาบันการเงินเอกชนในต่างประเทศ เพราะในบรรดาสัญญาเงินกู้ 16 โครงการ (จำนวน 1,230.385) ที่ทำในระหว่าง 2521-2526 นั้น มีเพียง 2 โครงการ คิดเป็นเงิน 111.9 ล้านดอลลาร์ หรือประมาณร้อยละ 9.1 ของวงเงินกู้ทั้งหมดเท่านั้นที่มาจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ (ธนาคารโลก) ที่เหลือส่วนใหญ่มาจากกลุ่มธนาคารพาณิชย์และธนาคารเพื่อให้สินเชื่อระยะยาวของญี่ปุ่น ทำให้ภาวะดอกเบี้ยของการปิโตรเลียมที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ

(3) โครงการเงินกู้ของการปิโตรเลียมคือโครงการซื้อน้ำมันดิบ ที่ทำขึ้นในปี 2524 โดยกู้เงินจากธนาคารเพื่อให้สินเชื่อระยะยาวของญี่ปุ่น เป็นจำนวนถึง 300,000 ล้านดอลลาร์นั้นไม่น่าจะจัดว่าเป็นโครงการที่ส่งเสริมการลงทุนภายในประเทศ แต่อยู่ในรูปของการนำเข้าเพื่อการบริโภค ซึ่งนับว่าเป็นโครงการที่ใช้เงินค่อนข้างมากในวัตถุประสงค์ที่มีใช้การลงทุนระยะยาว

(4) เมื่อคำนวณภาระหนี้เงินกู้ของการปิโตรเลียมภายในสมมติฐานดังกล่าวข้างต้นพบว่า ในปี 2532 ภาระหนี้เงินกู้ที่ต้องชำระมียอดสูงสุดถึง 76.87 ล้านดอลลาร์ หรือประมาณ 2,075 ล้านบาท ดังปรากฏในตารางที่ 19 และเมื่อเทียบกับรายได้และกำไรที่คาดว่าจะได้ในปี 2532 พบว่า รายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายของการปิโตรเลียมในปี 2532 จะคิดเป็นประมาณ 73,434 ล้านบาท และกำไรประมาณ 2,296 ล้านบาท นั้นหมายความว่ารายจ่ายชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ยเป็นประมาณร้อยละ 90 ของกำไรที่คาดว่าจะได้ในปี 2532

ตารางที่ 19
ประมาณการภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศของการปิโตรเลียม
ระหว่างปี 2527-2541

(หน่วย : ล้านบาทหรือดอลลาร์)

ปี	เงินต้น	ดอกเบี้ย	รวม
2527	3.72	50.56	54.28
2528	17.98	50.26	68.24
2529	18.37	48.08	66.44
2530	23.51	45.93	69.44
2531	28.48	43.51	71.64
2532	36.91	39.96	76.87
2533	38.07	35.78	73.85
2534	29.45	31.45	60.90
2535	30.32	28.76	59.08
2536	29.64	26.03	55.67
2537	29.74	23.13	52.87
2538	29.74	20.72	50.46
2539	29.74	18.31	48.05
2540	29.74	15.89	45.63
2541	29.74	13.48	43.23

4.4.3 การรถไฟแห่งประเทศไทย

แม้การรถไฟแห่งประเทศไทยจะมีโครงการกู้ยืมเงินต่างประเทศไม่มากนัก แต่การที่เป็นรัฐวิสาหกิจหนึ่งที่มีประสบปัญหาในการดำเนินงานและการบริการมาก จึงน่าที่จะพิจารณาหนี้ต่างประเทศของการรถไฟฯ อีกประการหนึ่งตามแผนการลงทุนของการรถไฟฯ ในระหว่างปี 2525-2529 นั้น การรถไฟฯ มีแผนการลงทุนถึงประมาณ 8,962 ล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการระดมจากภายนอก ดังปรากฏในตารางที่ 20

ตารางที่ 20
แผนการลงทุนของการรถไฟ ตั้งแต่ 2498-2529

ปี	จำนวนเงินลงทุน (ล้านบาท)
2498 - 2503	1,147
2504 - 2509	1,200
2510 - 2514	1,697
2515 - 2519	1,498
2520 - 2524	1,750
2525 - 2529	8,962

โดยเหตุที่แผนการลงทุนได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและนำเข้าไปไว้ในแผน 5 เรียบร้อยแล้ว การก่อหนี้เพื่อใช้ในการลงทุนดังกล่าวนี้ จึงเป็นสิ่งที่น่าจะนำมาพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) การลงทุนในลักษณะดังกล่าว นับเป็นการเพิ่มที่รุนแรงมากเมื่อเทียบกับระยะเวลาที่ผ่านมาเกือบ 30 ปี ถึงแม้การลงทุนเพิ่มจะเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในขบวนการส่งเสริมการผลิต แต่การเพิ่มการลงทุนเป็นจำนวนมากในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง จะก่อให้เกิดภาระหนี้สินที่ต้องชำระจำนวนมากในเวลาข้างหน้า ยิ่งไปกว่านั้นหากเงินลงทุนจำนวนดังกล่าวเป็นเงินลงทุนที่มาจากต่างประเทศ ปัญหาการชำระคืนหนี้สินจะรุนแรงยิ่งขึ้น

(2) กิจการการรถไฟนั้นประสบกับภาวะขาดทุนมาตลอด ส่วนหนึ่งเป็นเพราะนโยบายรัฐบาลในการตรึงราคาค่าโดยสาร กล่าวคือ ตั้งแต่ 2493 มาจนถึงปัจจุบัน มีการปรับอัตราค่าโดยสารรถไฟเพียง 4 ครั้ง และปรับอัตราค่าขนส่งทางรถไฟเพียง 3 ครั้ง เมื่อราคาไม่สอดคล้องกับสภาพต้นทุนที่เป็นจริง ทำให้การรถไฟดำเนินการขาดทุน เมื่อเป็นเช่นนี้ จะทำให้ขาดแคลนเงินลงทุน ซึ่งจะผลักดันให้การรถไฟจำเป็นต้องกู้ยืมเงินมาลงทุนมากขึ้นในอนาคต

(3) แม้ภาระหนี้สินของการรถไฟที่คำนวณได้ (ดังปรากฏในตารางที่ 21) จะมีจำนวนไม่มากนักเมื่อเทียบกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ (ภาระหนี้สินใกล้เคียงกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ คือประมาณปีละ 30 ล้านบาท) แต่การดำเนินงานที่ขาดทุนตลอด ก็เป็นเรื่องที่น่าวิตกมิใช่น้อย เพราะภาระหนี้เงินกู้ในแต่ละปีมีถึงประมาณกว่า 800 ล้านบาท ซึ่งภาระหนี้นี้จะรุนแรงยิ่งขึ้นหากการลงทุนเพิ่มขึ้นตามแผน

(4) โครงการเงินกู้ของการรถไฟที่ใช้เงินจำนวนมาก ได้แก่ โครงการพัฒนาเศรษฐกิจการรถไฟ ซึ่งกู้จากบริษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนาโพ้นทะเลของญี่ปุ่น ในปี 2522 เป็นเงิน 38.8 ล้านบาท นอกจากนี้ก็มีโครงการซื้อรถจักรดีเซลและซื้อเครื่องอะไหล่ เป็นที่น่าสังเกตว่า โครงการเงินกู้ของการรถไฟแม้จะมีน้อยโครงการ แต่ก็ยังมีบางโครงการที่ประสบกับปัญหาในการดำเนินงาน อันเนื่องมาจากการเตรียมโครงการยังไม่ดีพอ

ตารางที่ 21
 ประมาณการภาระหนี้เงินกู้ของการรถไฟแห่งประเทศไทย
 พ.ศ. 2527-2541

(ล้านบาทหรือล้านเหรียญฯ)

ปี	เงินต้น	ดอกเบี้ย	รวม
2527	6.64	25.35	31.99
2528	8.92	24.82	33.74
2529	9.32	24.17	33.49
2530	8.61	23.44	32.05
2531	18.61	22.76	41.37
2532	18.61	20.92	39.52
2533	14.77	19.08	33.85
2534	14.76	17.52	32.29
2535	14.77	16.10	30.87
2536	16.07	14.62	30.69
2537	15.90	13.09	28.99
2538	15.90	11.58	27.48
2539	15.62	10.07	25.69
2540	15.62	8.59	24.21
2541	15.62	7.79	23.41

5

หนี้ต่างประเทศของภาคเอกชน

5.1 ความสำคัญของหนี้ภาคเอกชน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า ถึงแม้หนี้ต่างประเทศของภาคเอกชนจะมีผลที่เกี่ยวกับการหนี้ต่อรัฐบาล ซึ่งจะมีผลต่อยอดเงินที่รัฐมีเหลือเพื่อการพัฒนาประเทศในสาขาอื่น ๆ แต่การชำระหนี้ของภาคเอกชนก็มีส่วนที่จะแบ่งเงินตราต่างประเทศที่ได้จากการส่งสินค้าออก และขายบริการของประเทศเป็นเหตุให้มีปัญหาภาวะขาดสภาพคล่องของเงินตราต่างประเทศภายในประเทศได้ และเมื่อสินค้าส่งออกหรือรายได้จากการขายบริการไม่ได้ตามเป้าที่กำหนดไว้ ย่อมทำให้รัฐบาลมีปัญหาในการหาเงินตราต่างประเทศมาชำระหนี้หรือเก็บเป็นทุนสำรอง ฉะนั้นการที่สนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจกู้เงินบาทสมทบส่วนหนึ่งก็มาจากปัญหานี้ แต่ในขณะนี้ไม่อาจกล่าวได้โดยแน่ชัดนักว่า หนี้ต่างประเทศของภาคเอกชนจะมีส่วนให้เกิดปัญหานี้มากน้อยเพียงใดหรือไม่ เพราะการที่เอกชนกู้เงินเข้ามาจากต่างประเทศในส่วนหนึ่งก็ช่วยให้สภาพคล่องของเงินตราต่างประเทศทั้งหมดดีขึ้น

หนี้ต่างประเทศของภาคเอกชนนั้นส่วนใหญ่จะเกิดจากหนี้เพื่อการค้า ซึ่งเป็นเรื่องของการเปิดบัญชีธนาคารเพื่อซื้อสินค้าและบริการ รวมทั้งการหักโอนเงินระหว่างธนาคารในประเทศและต่างประเทศเพื่อถือการค้า สำหรับการกู้ยืมเงินโดยตรงนั้น แต่เดิมธนาคารมักจะเป็นผู้กู้ยืม แล้วปล่อยให้เอกชนกู้เป็นเงินบาท โดยได้กำไรจากส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยในสองตลาด แต่ต่อมาภายหลังเมื่อมีการปรับค่าเงินบาทให้ลอยตัวขึ้น ธนาคารจึงต้องการลดความเสี่ยงในด้านนี้ โดยให้เอกชนภายในประเทศขอกู้โดยตรงจากสถาบันการเงินในต่างประเทศโดยธนาคารในประเทศเป็นตัวกลางในการเจรจาติดต่อให้ ดังนั้นในกรณีของหนี้ต่างประเทศของเอกชนอาจจะแบ่งได้เป็นหนี้เพื่อการค้าและหนี้เงินกู้

ในขณะที่เดียวกันเนื่องจากรัฐบาลเองก็มีปัญหาขาดสภาพคล่องของเงินตราต่างประเทศ เนื่องจากภาระหนี้ของภาครัฐบาลสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงได้พยายามส่งเสริมให้เอกชนก่อหนี้เพื่อดึงดูดเงินทุนเข้าประเทศเป็นการชดเชยการขาดดุลการชำระเงินและส่งเสริมการลงทุน โดยไม่มีมาตรการจำกัดหรือควบคุมการก่อหนี้แต่อย่างใดมาตลอด มีการเปิดโอกาสให้เอกชนขอจดทะเบียนก่อหนี้จากต่างประเทศที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นการให้ความมั่นใจแก่ผู้ลงทุนที่จะให้ความสะดวกในการชำระหนี้ นั้น ๆ กิน ซึ่งต้องขอซื้อเงินตราต่างประเทศเช่นเดียวกับการขอซื้อเงินตราต่างประเทศในกรณีอื่น ๆ ตามระเบียบการควบคุมปริวรรต นอกจากนี้หลังจากปี พ.ศ. 2522 เป็นต้นมา กระทรวงการคลังได้มีนโยบายที่ชัดเจนในการที่จะส่งเสริมการก่อหนี้ของเอกชนโดยประกาศพระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ 83 ยกเว้นภาษีดอกเบี้ยเงินกู้ตามประมวลรัษฎากร ซึ่งต้องเสียร้อยละ 10 ของดอกเบี้ยซึ่งจ่ายให้แก่ต่างประเทศสำหรับการกู้เงินจากสถาบันการเงินต่างประเทศ และร้อยละ 25 สำหรับการกู้เงินจากนิติบุคคลอื่น ๆ ทั้งนี้โดยให้เงินกู้ นั้น ๆ ต้องจดทะเบียนต่อธนาคารแห่งประเทศไทยเสียก่อน และได้ขยายเวลายกเว้นภาษีดอกเบี้ยเงินกู้ออกไปอีกหลายครั้ง หลังจากนั้นได้มีการปรับปรุงเงื่อนไขยกเว้นให้เฉพาะเงินกู้ที่มีอายุ 1 ปี หรือ 2 ปีขึ้นไป จนถึงเดือนมิถุนายน 2527 จึงได้ยกเลิก แต่เงินกู้ระยะยาวที่นำเข้าประเทศระหว่างที่มีประกาศก็ยังได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีตลอดระยะของอายุเงินกู้นั้น การยกเลิกดังกล่าวมีผลเกิดจากภาระหนี้ของภาคเอกชน เริ่มจะก่อให้เกิดปัญหาในการชำระคืนด้วยเช่นกัน

หลังจากได้ทำความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับหนี้ภาคเอกชนแล้ว จึงควรพิจารณาว่า ปริมาณหนี้คงค้างของภาคเอกชนมีปริมาณเท่าใด

ตัวเลขในตารางที่ 22 แสดงให้เห็นว่าหนี้ทางการค้าของภาคเอกชนมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นไม่มากนัก หรือมีแนวโน้มที่ลดลง ส่วนหนี้เงินกู้นั้นมีสัดส่วนที่สูงขึ้นตลอดเวลา ในขณะเดียวกัน หนี้ระยะสั้นก็มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น แต่หลังจากมีการยกเลิกสิ่งจูงใจทางด้านภาษีแก่เงินกู้ระยะสั้นลง ก็ทำให้สัดส่วนของเงินกู้ระยะสั้นลดลงในปี 2526 เป็นต้นมา ดังนั้นอาจจะกล่าวโดยทั่วไปโดยพิจารณาตัวเลขตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521 จะเห็นได้ว่า หนี้เงินกู้ระยะสั้นมีอัตราส่วนเพิ่มขึ้นสูงอย่างรวดเร็ว และเพิ่งจะเริ่มลดความสำคัญลงหลังจากปี พ.ศ. 2526 เป็นต้นไป การที่หนี้เงินกู้เอกชนในระยะสั้นเพิ่มขึ้นรวดเร็วนั้น มีผลทำให้ภาระหนี้ของภาคเอกชนเพิ่มสูงขึ้นมาก โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2525 ซึ่งเป็นช่วงที่มียอดหนี้คงค้างของหนี้ระยะสั้นสูงที่สุด ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 23

ตารางที่ 22
ยอดหนี้ต่างประเทศของเอกชน

(ล้านดอลลาร์สหรัฐ)

หนี้เอกชน	2521	2522	2523	2524	2525	2526	2527
							(ก.ย.)
ประเภทของหนี้							
หนี้การค้า	485.1	644.3	986.7	699.2	800.5	796.6	n.a.
หนี้เงินกู้	774.9	1,024.8	1,576.2	2,493.4	2,905.3	3,186.5	n.a.
สัดส่วนของ หนี้เงินกู้	61.5	64.7	61.5	78.1	78.4	80.0	na.
ระยะเวลาการใช้หนี้							
ระยะยาว*	930.6	1,215.6	1,702.6	2,098.6	2,294.3	2,657.4	3,398.6
ระยะสั้น	329.4	453.5	860.3	1,094.0	1,411.5	1,325.7	1,657.7
สัดส่วนของ หนี้ระยะยาว	73.9	75.0	66.4	65.7	61.9	66.7	67.2
รวม	1,260.0	1,669.1	2,562.9	3,192.6	3,705.8	3,983.1	5,056.3

หมายเหตุ : *หนี้ระยะยาว หมายถึง หนี้ที่มีกำหนดชำระคืนตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป

ตารางที่ 23
ภาระหนี้ต่างประเทศเอกชน

(ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)

	2521	2522	2523	2524	2525	2526	2527
							(ก.ย.)
ระยะยาว	624.1	648.0	789.8	712.3	709.7	823.6	752.5
ระยะสั้น	197.9	357.1	791.7	664.0	1,417.2	1,183.9	1,206.2
สัดส่วนหนี้ระยะสั้น กับเงินสำรอง							
ทางการ (%)	7.7	11.4	26.2	24.4	63.5	46.3	47.2
รวม	822.0	1,005.1	1,581.5	1,376.3	2,126.9	2,007.5	1,958.7
สัดส่วนหนี้ทั้งสิ้น กับเงินสำรอง							
ทางการ (%)	32.1	32.1	52.3	50.5	95.3	78.6	76.6
อัตรารับบริหารหนี้	16.5	15.6	19.0	15.3	23.2	22.3	-

ตัวเลขในตารางที่ 23 จะเห็นได้ว่าสัดส่วนของภาระหนี้ระยะสั้นของเอกชนต่อเงินสำรองเป็นทางการเริ่มจากร้อยละ 7.7 ในปี พ.ศ. 2521 เพิ่มขึ้นเป็นถึงร้อยละ 63.5 ในปี พ.ศ. 2525 ลักษณะดังกล่าวย่อมมีผลสำคัญต่อฐานะเงินสำรองเป็นทางการของประเทศเป็นอย่างยิ่ง และเมื่อพิจารณาจากสัดส่วนทั้งหมดของหนี้เอกชนทำให้ภาระหนี้ของเอกชนทั้งสิ้นสูงถึงร้อยละ 95.3 ของเงินสำรองทางการในปี พ.ศ. 2525 เมื่อพิจารณาจากอัตรารับบริหารหนี้ ทำให้อัตรารับบริหารหนี้ของภาคเอกชนสูงถึงร้อยละ 23.2 ในปี พ.ศ. 2525 และร้อยละ 22.3 ในปี พ.ศ. 2526 เมื่อพิจารณาประกอบกับอัตรารับบริหารหนี้ของภาครัฐบาล ในปี พ.ศ. 2525 และ 2526 ซึ่งมีอัตราส่วนร้อยละ 8.9 และ 10.2 ตามลำดับ จะเห็นได้ว่าอัตรารับบริหารหนี้ในปี พ.ศ. 2525 ของประเทศสูงถึงร้อยละ 32.1 และ 32.5 ในปี พ.ศ. 2525 และ 2526 ตามลำดับ ตัวเลขดังกล่าวย่อมมีผลกระเทือนต่อการใช้ทรัพยากรจากต่างประเทศเพื่อการพัฒนาประเทศมากพอสมควร

5.2 ลักษณะของหนี้เงินกู้เอกชนเมื่อเปรียบเทียบกับของทางการ

การก่อหนี้ของเอกชนมีลักษณะที่แตกต่างจากการก่อหนี้ของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

ตารางที่ 24

เปรียบเทียบการกู้เงินของเอกชนและรัฐบาล/รัฐวิสาหกิจ

ลักษณะ	หนี้เอกชน	หนี้รัฐบาล/รัฐวิสาหกิจ
วัตถุประสงค์	มักจะเพื่อใช้แทนสินเชื่อกิจการพาณิชย์เป็นการเสริมสภาพคล่อง	ใช้กับโครงการลงทุน มักจะมีการจัดทำเป็นโครงการและวิเคราะห์โครงการ
จำนวนเงิน	รายละไม่มาก เช่น รายละ 1 ล้านดอลลาร์ สรอ. เป็นต้น	รายละมาก ๆ เช่น 50 ล้าน-ดอลลาร์ สรอ. หรือ 100 ล้าน-ดอลลาร์ สรอ.
อายุ	ตั้งแต่ 1 เดือน 6 เดือน ไปจนถึง 2 ปี หรือแบบชำระคืนเมื่อทวงถาม	ยาว อาจถึง 20 ปี
ระยะเวลาการชำระคืน	การชำระคืนสามารถชำระก่อนกำหนดหรือขยายเวลาได้ง่าย	ชำระตามแผนการชำระคืนที่กำหนดไว้แน่นอน
อัตราดอกเบี้ย	ตามตลาดหรืออาจจะสูงกว่าตลาดก็ได้	มักจะเป็นแบบผ่อนปรนหรือเป็นไปตามตลาด
เงื่อนไขอื่น	เปลี่ยนแปลงได้ง่าย	เปลี่ยนแปลงยาก
การประเมินผลโครงการ	ประเมินยาก	ประเมินผลได้ง่ายกว่า

5.3 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการก่อหนี้ภาคเอกชน

การก่อหนี้ต่างประเทศของภาคเอกชนมีประเด็นปัญหาที่พึงพิจารณาดังนี้

5.3.1 การกู้เงินจากต่างประเทศของธุรกิจเอกชนมีลักษณะเกี่ยวกับการใช้สินเชื่อกภายในประเทศจากธนาคารพาณิชย์ หากมีธุรกิจเอกชนใช้เงินกู้ต่างประเทศเป็นจำนวนมาก จะทำให้มีปัญหากการดำเนินนโยบายการเงิน โดยเฉพาะการควบคุมสินเชื่อกภายในประเทศด้วยการจำกัดโดยตรงหรือด้วยการขึ้นอัตราดอกเบี้ย ซึ่งทำให้มีการหันไปใช้เงินกู้จากต่างประเทศเป็นการทดแทน

ตั้งแต่ปี 2524 เป็นต้นมา การใช้เงินกู้ต่างประเทศของภาคเอกชนมีความสำคัญมากทั้งเมื่อเทียบกับการใช้สินเชื่อกจากธนาคารพาณิชย์ ดังตาราง

5.3.2 การกู้เงินจากต่างประเทศของธุรกิจเอกชนจำนวนไม่น้อย เป็นเพราะต้องการได้ประโยชน์จากอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำในต่างประเทศ โดยไม่ได้ให้ความสำคัญแก่การเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนทั้งในสกุลเงินที่กู้ และค่าเงินบาท ซึ่งจะเป็นปัญหาดังนี้

ตารางที่ 25

การใช้เงินกู้ต่างประเทศเทียบกับการใช้สินเชื่อกธนาคารพาณิชย์โดยภาคเอกชน

(หน่วย : พันล้านบาท)

ยอดคงค้าง	2520	2521	2522	2523	2524	2525	2526	(ก.ย.) 2527
1. สินเชื่อกธนาคารพาณิชย์	114.2	146.8	179.2	200.3	237.3	260.9	380.4	411.5
2. การกู้เงินจากต่างประเทศ	14.1	15.7	21.7	33.4	54.6	66.9	72.4	94.6
(2) เป็นร้อยละของ (1)	12.3	10.7	12.1	16.7	23.0	25.6	19.0	22.9

5.3.2.1 ทำให้การปรับค่าเงินบาทมีผลกระทบต่อเอกชนที่ก่อนนี้ จากต่างประเทศ และเป็นแรงกดดันที่อาจจะมีผลทำให้รัฐบาลไม่มีความยืดหยุ่นแก่ การปรับค่าเงินบาท ให้เป็นไปตามเหตุผลทางเศรษฐกิจ เพราะก่อให้เกิดผลทางการเมือง จากกลุ่มที่สูญเสียประโยชน์จากการปรับค่าเงินบาท

5.3.2.2 การที่ธุรกิจเอกชนมียอดหนี้คงค้างเป็นจำนวนมาก อาจทำให้ระบบ การเงินของไทยกับต่างประเทศขาดเสถียรภาพ โดยเฉพาะระยะที่มีข่าวลือหรือการคาดคะเน เกี่ยวกับการลดค่าเงินบาท หรือมีเหตุการณ์ผิดปกติหรือไม่สงบทางการเมืองเกิดขึ้น จะทำให้มีผู้กู้ขอชำระคืนเงินกู้ก่อนกำหนด เพื่อเลี่ยงความสูญเสียจากการลดค่าเงินบาท เป็นการผลักดันให้ข่าวลือหรือการคาดคะเนเป็นจริงขึ้นมาได้ในที่สุด

5.3.2.3 โดยปกติธุรกิจเอกชนที่ดีจะมีนโยบายการบริหารการเงินที่ระมัดระวัง ด้วยการไม่ก่อความเสี่ยงโดยไม่จำเป็น โดยเฉพาะความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน การที่ ธุรกิจเอกชนไทยเป็นจำนวนไม่น้อยมีความเสี่ยงในเรื่องอัตราแลกเปลี่ยนเงินในต่างประเทศ ลักษณะนี้จึงไม่เป็นที่พึงสนับสนุน เพราะจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อธุรกิจ โดยไม่จำเป็น

5.3.2.4 เป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนมีการเก็งกำไรจากอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ควรสนับสนุน

5.3.2.5 ทำให้ธุรกิจไทยและระบบเศรษฐกิจได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง ทางการเงินของโลกมากขึ้นโดยไม่จำเป็น

5.3.3 การกู้เงินจากต่างประเทศของเอกชนทำให้ต้องมีการจ่ายค่าดอกเบี้ย ไปต่างประเทศโดยไม่จำเป็น เพราะความต้องการใช้นั้นน่าจะเป็นเงินบาท และหากเป็น การกู้จากภายในประเทศ ค่าดอกเบี้ยนั้นจะเป็นรายได้ภายในประเทศ ทำให้ดุลบัญชี เดินสะพัดมีการขาดดุลเพิ่มขึ้น และแม้การนำเงินกู้เข้ามาจะลดการขาดดุลการชำระเงิน ในเดือนหรือปีที่น่าเข้า แต่ก็ต้องมีการนำเงินนั้นชำระคืนไปต่างประเทศในระยะต่อไป ฉะนั้นหากพิจารณาดุลการชำระเงินในระยะ 5 ปีแล้ว การนำเงินกู้เข้ามาจะทำให้ประเทศ ต้องขาดดุลการชำระเงินเพราะต้องชำระค่าดอกเบี้ยซึ่งจะมากกว่าเงินกู้ที่นำเข้ามา

ในระยะยาวการก่อหนี้ต่างประเทศของเอกชนจึงมีผลทำให้ดุลการชำระเงินขาดดุล มากขึ้น และรายได้ประชาชาติลดลง

5.3.4 ในการกู้เงินจากต่างประเทศของเอกชนจำนวนไม่น้อยเป็นการกู้ที่ไม่น่า จะมีประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ เช่น การกู้เงินเพื่อใช้ในกิจการซื้อขายสุรา กิจการที่ดิน

การก่อสร้างศูนย์การค้า คอนโดมิเนียม กิจการเช่าซื้อรถยนต์ เป็นต้น กิจการเหล่านี้ในบางครั้งยังสัมพันธ์กับการสั่งซื้อสินค้าเข้าจากต่างประเทศ ทำให้มีการขาดดุลการค้าเพิ่มขึ้น

5.3.5 อัตราดอกเบี้ยในหลายกรณีเป็นอัตราที่สูงเกินไป เช่น มีการกู้เงินโดยจ่ายดอกเบี้ยในอัตราคงที่ร้อยละ 18 โดยตลอด ซึ่งอาจเป็นช่องทางในการหลีกเลี่ยงการควบคุมปริวรรตเพื่อส่งเงินไปต่างประเทศ

5.3.6 ประเทศกำลังพัฒนาในโลกเกือบทั้งหมด รวมทั้งประเทศอุตสาหกรรมบางประเทศมีการควบคุมการกู้เงินของเอกชนจากต่างประเทศ เพื่อเหตุผลในการบริหารหนี้ต่างประเทศ ซึ่งมักจะมีการกำหนดให้ขออนุญาตต่อทางการก่อน และกำหนดอายุของเงินกู้ขั้นต่ำ เช่น ฝรั่งเศส กำหนดว่าอายุการกู้จะต้องไม่ต่ำกว่า 1 ปี นับจากวันนำเงินกู้เข้ามา และเดนมาร์กกำหนดอายุการกู้ต้องไม่ต่ำกว่า 5 ปี อิสราเอลระงับการกู้เงินจากต่างประเทศของเอกชนตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2522 สำหรับการกู้เงินจากต่างประเทศของเอกชน เกาหลีจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการก่อน

5.4 นโยบายของทางการเกี่ยวกับการกีดกันต่างประเทศของภาคเอกชน

เท่าที่ผ่านมาทางการโดยกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย มีการเข้มงวดการกีดกันต่างประเทศของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจเป็นลำดับ โดยมีคณะกรรมการพิจารณาหนี้ของประเทศดูแลการกีดกันไม่ให้มีจำนวนเกินขอบเขตที่กำหนด ทำให้การกีดกันภาครัฐบาลในระยะ 2 ปีที่ผ่านมาลดลง อย่างไรก็ตาม สำหรับการกีดกันจากต่างประเทศของเอกชนนั้น เท่าที่ผ่านมา นอกจากทางการไม่ได้เข้มงวดหรือควบคุมแล้ว ยังมีการสนับสนุนการกีดกันจากต่างประเทศด้วยการยกเว้นการเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินกู้จากต่างประเทศ นับตั้งแต่ปี 2522 เป็นต้นมา จนถึงกลางปี 2527 ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนการนำเข้าเงินทุนเพื่อชดเชยการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด

จากการที่หนี้ภาคเอกชนได้เพิ่มขึ้นจนอยู่ในระดับที่สูงพอประมาณ หรือเกือบ 2 เท่าของทุนสำรองระหว่างประเทศ จึงสมควรที่ทางการจะได้ทบทวนนโยบายเกี่ยวกับการกู้เงินจากต่างประเทศของธุรกิจเอกชน ว่ายังจะช่วยให้สามารถเข้ามาอย่างเสรีตามที่เป็นอย่างอยู่ในปัจจุบันหรือไม่ ระบบที่เป็นอยู่ในขณะนี้จะต้องมีการขออนุญาตส่งคืนเงินต้นและดอกเบี้ยต่อเจ้าพนักงานควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินทุกครั้ง ซึ่งโดยแท้จริงแล้วไม่มีผล

ต่อการควบคุมการก่อหนี้ภาคเอกชน เพราะเจ้าพนักงานควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินจะผ่อนผันให้ส่งเงินออกไปตามหลักฐานการกู้ยืมที่ได้นำเงินกู้เข้ามาแล้ว

เนื่องจากการก่อหนี้ของภาคเอกชนเป็นส่วนหนึ่งของเงินทุนนำเข้า ซึ่งอาจมีส่วนช่วยลดการขาดดุลการชำระเงิน การห้ามนำเข้าเงินกู้ต่างประเทศทันทีทันใด อาจจะไม่สอดคล้องกับความต้องการเงินตราต่างประเทศในขณะนี้ นโยบายที่เหมาะสมจึงควรควบคุมคุณภาพของการก่อหนี้เอกชนไม่ให้เป็นปัญหาต่อการชำระคืนมากเกินไป โดยเฉพาะการกำหนดเรื่องการชำระคืนและการพิจารณาเรื่องอัตราดอกเบี้ย สำหรับการพิจารณาเกี่ยวกับการใช้เงินของเงินกู้ นั้น เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่มีนโยบายเกี่ยวกับการจำกัดสินเชื่อแก่ธุรกิจบางประเภท นโยบายหนี้เงินกู้เอกชนจึงควรจะอิงกับนโยบายสินเชื่อที่มีอยู่ คือไม่จำกัดเรื่องเกี่ยวกับการใช้เงินของเงินกู้ต่างประเทศอย่างไรก็ดี หากหนี้เงินกู้ต่างประเทศมีจำนวนเพิ่มสูงกว่านี้มากขึ้น ก็อาจจะต้องมีการพิจารณาอนุญาตให้เฉพาะโครงการที่มีประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เช่น เป็นการลงทุนเพื่อขยายการผลิตอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมการเกษตร อุตสาหกรรมส่งออก เป็นต้น ส่วนการกู้เงินเพื่อเสริมสภาพคล่องของธุรกิจบางด้าน เช่น บริษัทเงินทุนที่ประกอบธุรกิจเช่าซื้อรถยนต์นั้น สมควรที่จะพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไปโดยให้มีการชะลอการใช้เงินกู้ต่างประเทศไม่ให้มากเกินไปจนสมควรในที่สุด

ในปัจจุบันนี้ประเทศที่เป็นสมาชิกของกองทุนระหว่างประเทศทั้งสิ้น 146 ประเทศ ยังมีจำนวนเกือบร้อยละ 55 คือ 80 ประเทศ เอกชนในประเทศเหล่านั้นจะต้องได้รับอนุญาตต่อทางการก่อนที่จะกู้เงินจากต่างประเทศได้ในจำนวนนี้รวมประเทศที่พัฒนาแล้วในยุโรปเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นประเทศอังกฤษกับเยอรมัน และประเทศที่มีความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจ เช่น ญี่ปุ่น และสหรัฐฯ ประเทศไทยก็อยู่ในประเภทที่ผู้ขอกู้ไม่ต้องขออนุญาตต่อทางการก่อนการกู้เงิน เมื่อการกู้เงินต่างประเทศของเอกชนเริ่มจะก่อให้เกิดมีปัญหาดังกล่าว จึงเป็นสิ่งที่น่าคิดว่าสมควรหรือยังที่รัฐบาลจะต้องออกระเบียบให้เอกชนขออนุญาตต่อทางการก่อนที่จะกู้เงินจากต่างประเทศ มิฉะนั้นรัฐบาลก็คงไม่มีโอกาสควบคุมการกู้เงินของเอกชนได้เลย

6

กรณีตัวอย่างของการก่อกำเนิด ในอนาคต : โครงการพัฒนาพื้นที่ ชายฝั่งทะเลตะวันออก

6.1 เหตุผลของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก

จากเหตุผลที่การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยมักจะกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ และบริเวณใกล้เคียง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมขนาดไม่ใหญ่นัก เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายวางแผนของรัฐได้คิดถึงยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยใช้อุตสาหกรรมเป็นตัวนำในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเริ่มเน้นที่จะสนับสนุนการขยายตัวของอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และอุตสาหกรรมหลัก เช่น ปิโตรเคมี เหล็ก และเหล็กกล้า และปิ๋ยเคมี เป็นต้น จนได้เริ่มกำหนดเอาไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แผนที่ 5 ประกอบกับการค้นพบก๊าซธรรมชาติในบริเวณอ่าวไทยในปริมาณที่มากพอสมควร และเชื่อกันว่าก๊าซธรรมชาติดังกล่าวจะนำมาทำเป็นวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมดังกล่าว ซึ่งก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มมากกว่า นำมาใช้เป็นเชื้อเพลิงแต่เพียงอย่างเดียว รัฐบาลจึงได้เลือกเอาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นแหล่งที่ตั้งสำหรับอุตสาหกรรมหลัก โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อเปลี่ยนโครงสร้างอุตสาหกรรมของประเทศโดยการมีอุตสาหกรรมหนัก ซึ่งใช้ก๊าซธรรมชาติรวมทั้งการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ซึ่งตั้งอยู่ใกล้ท่าเรือ
- (2) เพื่อกระจายการเติบโตทางเศรษฐกิจออกจากเขตกรุงเทพฯ
- (3) เพื่อปรับปรุงตลาดสินค้าจากเขตชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศ โดยพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกจะเป็นประตูอีกบานหนึ่งสำหรับการส่งออก และจะเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมเกษตรไปด้วยพร้อมกัน

ตามแผนที่บริษัทที่ปรึกษาได้วางไว้และเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติอาจจะสรุปได้ดังนี้

(1) อุตสาหกรรมต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นส่วนประกอบที่สำคัญที่สุดของโครงการ มีทั้งอุตสาหกรรมหนักและอุตสาหกรรมเบา อุตสาหกรรมหนักประกอบด้วยโรงงาน แยกก๊าซธรรมชาติ โรงงานปุ๋ยเคมี โรงงานโซดาแอช และกลุ่มโรงงานอุตสาหกรรมเคมี อุตสาหกรรมหนักเหล่านี้ จะตั้งอยู่ในบริเวณตำบลมาบตาพุด จังหวัดระยอง และจะใช้ แก๊สธรรมชาติเป็นวัตถุดิบหลักทั้งสิ้น อุตสาหกรรมเหล่านี้ล้วนแล้วแต่จะผลิตสินค้า เพื่อขายภายในประเทศโดยทดแทนสินค้าเข้า ส่วนอุตสาหกรรมเบาจะตั้งอยู่ในบริเวณ แหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี จะเป็นอุตสาหกรรมแปรรูปเพื่อการส่งออก และอุตสาหกรรม แปรรูปสินค้าเกษตรต่าง ๆ

(2) รัฐบาลจะเป็นผู้ลงทุนในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และสิ่งสาธารณูปโภค เป็นส่วนใหญ่ สิ่งเหล่านี้ได้แก่ท่าเรือน้ำลึก นิคมอุตสาหกรรม การประปา การไฟฟ้า ถนน ทางรถไฟ ท่อระบายน้ำและการสาธารณูปโภคอื่น ๆ

(3) โครงการจะก่อให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้น 131,000 คน และประชากร ในพื้นที่ของโครงการฯ เพิ่มขึ้น 201,600 คน ในช่วงเวลา 20 ปี ของโครงการระหว่าง พ.ศ. 2524-2543

(4) โครงการจะใช้เงินลงทุนทั้งสิ้น 112,000 ล้านบาท ของราคาในปี พ.ศ. 2524 โดยรัฐจะเป็นผู้ลงทุน 55,000 ล้านบาท และเอกชนทั้งภายในและต่างประเทศจะลงทุน 57,000 ล้านบาท

ประเด็นสำคัญที่จะพิจารณาในที่นี้คือ การก่อกำหนดต่างประเทศจะต้องกู้ยืมมาเป็น จำนวนเท่าใด ใครเป็นผู้กู้ยืมในโครงการใดบ้าง และจะมีความสามารถชำระหนี้คืนได้ มากน้อยเพียงใด

6.2 ความต้องการในด้านเงินทุนและการลงทุนในโครงการ

ในวงเงินจำนวน 55,000 ล้านบาท ที่รัฐจะเป็นผู้ลงทุนนั้น จะแบ่งเป็นการลงทุน ในโครงสร้างพื้นฐาน 36,000 ล้านบาท และเป็นการลงทุนในอุตสาหกรรม 19,000 ล้านบาท ในจำนวนเงินทั้งสิ้น 55,000 ล้านบาทของรัฐบาลนี้ จะต้องกู้จากต่างประเทศ 32,000 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 58 ของการลงทุนในภาครัฐบาล ส่วนอีกร้อยละ 42 หรือประมาณ 23,000 ล้านบาท จะเป็นการกู้ยืมเงินภายในประเทศ ทางภาคเอกชนนั้น

ตารางที่ 26
ความต้องการในด้านเงินทุนในโครงการฯ

(ล้านบาทในราคาปี พ.ศ. 2524)

	โครงสร้างพื้นฐาน		รวม
	อุตสาหกรรม ต่าง ๆ	และบริการ สาธารณูปโภค ต่าง ๆ	
1. ภาครัฐบาล			
1.1 การกู้ยืม	19,000	36,000	55,000
- จากต่างประเทศ	————— 32,000 —————	—————	32,000
- ในประเทศ	————— 23,000 —————	—————	23,000
2. ภาคเอกชน			
2.1 การลงทุนโดยเจ้าของ	15,600	-	15,600
- ต่างประเทศ	3,650	-	3,650
- ในประเทศ	11,950	-	11,950
2.2 การกู้ยืม	41,400	-	41,400
- จากต่างประเทศ	28,250	-	28,250
- ในประเทศ	13,150	-	13,150
2.3 รวมของภาคเอกชน	57,000	-	57,000
3. รวมการกู้ยืมจากต่างประเทศ โดยทั้งภาครัฐบาลและ ภาคเอกชน	————— 60,250 —————	—————	60,250
4. รวมการกู้ยืมในประเทศ โดย ทั้งภาครัฐบาลและภาค เอกชน	————— 36,150 —————	—————	36,150
5. รวมการลงทุนใช้จ่ายทั้งหมด ของทั้งภาครัฐบาลและภาค เอกชน	76,000	36,000	112,000

ตารางที่ 27

การลงทุนจากแหล่งในและนอกประเทศในโครงการฯ

(ล้านบาทในราคาปี พ.ศ. 2424)

องค์ประกอบ	ทุนจากแหล่งในประเทศ	ทุนต่างประเทศ	ทุนทั้งหมด
โครงสร้างพื้นฐาน			
ท่าเรือ	4,785	6,815	11,600
ทางรถไฟ	1,108	5,008	6,116
การประปา	3,253	1,695	4,948
ถนน	2,193	388	2,581
การไฟฟ้า	67	86	153
โทรคมนาคม	42	31	73
นิคมอุตสาหกรรมที่มาบตาพุด	1,059	151	1,210
นิคมอุตสาหกรรมในซานเมือง	903	129	1,032
บริการในเขตซานเมือง	3,761	939	4,700
ที่อยู่อาศัย	1,059	124	1,183
บริการสาธารณูปโภคอื่น ๆ	1,640	192	1,832
โครงสร้างพื้นฐานทั้งหมด	19,870	15,558	35,428
อุตสาหกรรมหนัก			
Vinyl Chloride Monomer	1,026	2,395	3,421
ปุ๋ยเคมี	3,284	7,663	10,947
โรงงานแยกก๊าซ	5,418	8,125	13,643
Ethylene Cracker	2,344	7,031	9,375
EO/EG	1,153	4,612	5,765
Low-Density Polyethylene	750	3,000	3,750
High-Density Polyethylene	571	2,286	2,857
เมททานอล	1,459	4,376	5,835
โซดาแอส	1,551	4,193	5,744
Polypropylene	823	3,290	4,113
อุตสาหกรรมอื่น ๆ	1,046	2,674	2,760
อุตสาหกรรมทั้งหมด	19,425	49,645	69,070
ทั้งโครงการ	39,295	65,203	104,498

จะเป็นการลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมทั้งหมด แต่เพียงอย่างเดียว โดยที่ผู้ลงทุนเป็นผู้จัดหาเงินมาเอง 15,600 ล้านบาท และกู้ยืม 41,600 ล้านบาท รวมเป็น 57,000 ล้านบาท ในยอดวงเงินกู้ 41,600 ล้านบาท ของภาคเอกชนนี้ จะกู้จากต่างประเทศ 28,250 หรือประมาณร้อยละ 68 ของยอดเงินกู้ของภาคเอกชน เมื่อรวมยอดเงินกู้จากต่างประเทศของเอกชนและรัฐเข้าด้วยกัน จะเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 65,250 ล้านบาท (32,000 + 28,250) หรือประมาณร้อยละ 58 ของยอดเงินลงทุนทั้งสิ้น (112,000 ล้านบาท) รายละเอียดได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ 26

ถ้าหากจะพิจารณาจำแนกรายละเอียดออกไปแต่ละโครงการของการลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งประกอบด้วย ท่าเรือ ทางรถไฟ การประปา ถนน การไฟฟ้า โทรคมนาคม นิคมอุตสาหกรรมที่มาบตาพุด นิคมอุตสาหกรรมในซานเมือง บริการในเขตซานเมือง ที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภคอื่น ๆ ในยอดวงเงินที่ใกล้เคียงกับ 36,000 ล้านบาท ส่วนอุตสาหกรรมหนักก็มี Vinyl Chloride Monomer ปุ๋ยเคมี โรงงานแยกแก๊ซ, Ethylene Cracker, EO/EG, Low-Density Polyethylene, High-Density Polyethylene, เมททานอล, โซดาแอช Polypropylene เป็นต้น รายละเอียดได้แสดงเอาไว้ในตารางที่ 27 อุตสาหกรรมดังกล่าว ล้วนต้องใช้เงินลงทุนจากแหล่งต่างประเทศมากกว่าแหล่งในประเทศทั้งสิ้น ทั้งนี้เนื่องจากอุตสาหกรรมเหล่านี้เป็นอุตสาหกรรมที่ต้องใช้ทุนมาก ต้องนำสินค้าเข้าเป็นจำนวนมากด้วยกิจการอุตสาหกรรม ซึ่งต้องใช้การลงทุนเป็นจำนวนมาก คือ โรงงานแยกแก๊ซ (13,500 ล้านบาท) โรงงานปุ๋ยเคมี (11,000 ล้านบาท) และ Ethylene Cracker (9,000 ล้านบาท) ส่วนโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานที่ต้องใช้เงินกู้จำนวนมาก ได้แก่ โครงการท่าเรือ ทางรถไฟ การประปา และบริการในเขตซานเมือง

6.3 การวิเคราะห์ปัญหาหนี้ต่างประเทศของโครงการฯ

ตามที่ได้คำนวณยอดเงินกู้ไว้ทั้งภาคเอกชนและรัฐบาลเป็นจำนวนทั้งสิ้น 60,250 ล้านบาท โดยแยกเป็นเงินกู้ของรัฐบาล 32,000 ล้านบาท และของเอกชน 28,250 ล้านบาท ตามที่กล่าวมาแล้ว ในการวิเคราะห์เรื่องนี้อาจจะเริ่มโดยตั้งข้อสมมติฐานว่า เงินกู้ทั้งหมดจะถูกนำมาใช้ภายใน 10 ปีแรก ดังนั้นรัฐจะต้องกู้ประมาณปีละ 3,200 บาท ขณะที่เอกชนจะต้องกู้ปีละ 2,825 ล้านบาทต่อปี เมื่อได้ตัวเลขเหล่านี้แล้ว และตั้งข้อสมมติฐานเกี่ยวกับแนวโน้มของการชำระหนี้พร้อมทั้งอัตราดอกเบี้ยบริษัทที่ปรึกษาก็สามารถ

ตารางที่ 28
ภาระหนี้ต่างประเทศของโครงการฯ

(ล้านบาทในราคาปี พ.ศ. 2524)

พ.ศ.	อุตสาหกรรม หลัก	ภาระหนี้		มูลค่า การส่งออก*	อัตราบริการ หนี้
		โครงสร้าง พื้นฐาน	รวม		
2524	0	20	20	195,751	0.01
2525	38	116	154	226,875	0.07
2526	119	303	422	217,248	0.19
2527	1,405	624	2,029	228,979	0.89
2528	3,276	989	4,259	341,344	1.76
2529	3,540	1,248	4,788	254,377	1.88
2530	3,262	1,429	4,691	264,552	1.77
2531	3,182	1,559	4,741	275,134	1.72
2532	7,001	1,635	8,636	286,140	3.02
2533	6,654	1,692	8,346	297,585	2.80
2534	6,039	1,724	7,763	309,489	2.51
2535	5,453	1,775	7,228	321,868	2.25
2536	5,039	1,785	6,824	334,743	2.04
2537	4,485	1,647	6,132	348,132	1.76
2538	3,909	1,655	5,564	362,058	1.54
2539	3,528	1,477	5,005	376,540	1.33
2540	3,131	1,349	4,480	391,602	1.14
2541	2,759	1,272	4,031	407,266	1.00
2542	2,326	1,167	3,493	423,556	0.82
2543	2,213	1,061	3,274	440,499	0.74
รวม	67,359	24,527	91,880	6,203,738	1.48

หมายเหตุ : *ตัวเลขปี พ.ศ. 2524-2526 เป็นตัวเลขจริง ตัวเลขในปีอื่น ๆ เป็นตัวเลขที่พยากรณ์
โดยใช้อัตราการเพิ่มปีละ 5.4% ระหว่างปี 2525-2526 และปีละ 4% สำหรับปีอื่น ๆ

คำนวณภาระหนี้ของโครงการอุตสาหกรรมหนักและการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานพร้อมกันไปได้ ดังตัวเลขที่แสดงไว้ในตารางที่ 28 จะเห็นได้จากการคำนวณดังกล่าวว่า ภาระหนี้หลังจากปี พ.ศ. 2528 เป็นต้นไป จะขึ้นไปถึงเกือบ 5,000 ล้านบาท และสูงขึ้นไปถึงเกือบ 9,000 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2532 จากนั้นก็จะเริ่มลดระดับลงจนเหลือประมาณ 5,000 บาท อีกในปี พ.ศ. 2539 และเมื่อคิดเฉลี่ยอัตราบริการหนี้ในจุดที่สูงสุดจะอยู่ในอัตราร้อยละ 3 หรืออัตราเฉลี่ยร้อยละ 1.5 ภายในระยะเวลา 20 ปี

ข้อที่ควรตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับตัวเลขนี้คือ การพยากรณ์ตัวเลขการส่งออกคือ ให้เพิ่มขึ้นร้อยละ 5.4 ต่อปี ระหว่างปี พ.ศ. 2525-2526 และหลังจากนั้นเพิ่มขึ้นร้อยละ 4 ต่อปี ตัวเลขดังกล่าวเป็นตัวเลขอัตราเพิ่มสุทธิเพราะคิดจากมูลค่าที่เป็นจริงซึ่งจะต้องมีข้อสมมติฐานอีกมากมายเกี่ยวกับอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม และราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลก ซึ่งเป็นหลักในการกำหนดมูลค่าสินค้าส่งออกของไทย ในอดีตที่ประเทศไทยมีปัญหาในเรื่องอัตราบริการหนี้ก็เพราะว่าได้ประเมินการส่งออกไว้สูงเกินไป ดังนั้นตัวเลขเฉลี่ยเพิ่มขึ้นของสินค้าออกร้อยละ 4 ต่อปี จะต้องพิจารณาด้วยความระมัดระวังพอสมควร อีกประเด็นหนึ่งซึ่งควรได้รับการพิจารณาคือ อัตราบริการหนี้ของไทยในปี พ.ศ. 2525 และ 2526 ทั้งภาคเอกชนและรัฐบาล ได้อยู่ในอัตราที่สูงอยู่แล้วคือ ร้อยละ 32.1 และ 32.5 ตามลำดับ และจากการคาดคะเนภาระหนี้จากหนี้เพื่อการทหารและรัฐวิสาหกิจในอนาคตนั้น ภาระหนี้จะตกหนักในช่วงเวลาเดียวกันกับภาระหนี้ของโครงการฯ นี้ ซึ่งก็จะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเช่นกัน จึงมีปัญหาว່ว่าจริง ๆ แล้วประเทศจะสามารถแบกภาระหนี้ได้เพิ่มอีกเท่าใด เพราะแม้แต่ในการก่อหนี้ของภาคเอกชนก็เริ่มมีสัญญาณอันตรายที่รัฐจะต้องเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการก่อหนี้ต่างประเทศของภาคเอกชนดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทก่อน

นอกจากนั้นการวิเคราะห์เฉพาะการชำระคืนหนี้ต่างประเทศแต่เพียงอย่างเดียวไม่เป็นการวิเคราะห์ที่ถูกต้องสมบูรณ์นัก เพราะเป็นการพิจารณาเฉพาะต้นทุนในรูปของเงินตราต่างประเทศของโครงการฯ แท้ที่จริงแล้วจะต้องวิเคราะห์ผลกระทบสุทธิของโครงการฯ ที่มีต่อทั้งการใช้จ่ายและประหยัดเงินตราต่างประเทศ กล่าวคือ ในด้านต้นทุนนั้นโครงการฯ จะต้องกู้ยืมเงินจากต่างประเทศเพื่อซื้อสินค้าและบริการจากต่างประเทศเข้ามาเพื่อลงทุนดำเนินการฯ ในด้านการประหยัดเงินตราต่างประเทศนั้น โครงการสามารถผลิตสินค้าเพื่อทดแทนการนำเข้าและอาจจะเพื่อส่งออกด้วย การคำนวณผลกระทบสุทธิดังกล่าวได้แสดงไว้ในตารางที่ 29

ตารางที่ 29

ผลกระทบของโครงการฯ ที่มีต่อกระแสสุทธิของเงินตราต่างประเทศ

(ล้านบาทในราคาปี พ.ศ. 2524)

พ.ศ.	ผลกระทบของ อุตสาหกรรม	ผลกระทบของ โครงสร้างพื้นฐาน	ผลกระทบของ โครงการฯ
2524	-26	-20	-46
2525	-730	-37	-767
2526	-577	-132	-709
2527	5,985	-279	5,706
2528	14,551	-441	14,110
2529	14,723	-647	14,076
2530	15,920	-693	15,227
2531	22,751	-669	22,082
2532	27,813	-783	27,030
2533	31,326	-816	30,510
2534	33,801	-772	33,029
2535	34,555	-889	33,666
2536	35,885	-887	34,998
2537	36,290	-883	35,407
2538	36,648	-916	35,732
2539	36,828	-908	35,920
2540	36,041	-842	36,199
2541	37,105	-917	36,188
2542	37,519	-930	36,589
2543	37,496	-950	36,546
รวม	494,904	-13,411	481,493

ตารางที่ 30

รายรับ รายจ่ายและการขาดดุลของรัฐบาลอันเกิดจากโครงการฯ

(ล้านบาทในราคาปี พ.ศ. 2524)

พ.ศ.	รายรับจาก โครงการฯ	รายจ่ายและการ ขาดรายได้ ในโครงการฯ	การขาดดุลที่ เกิดจาก โครงการฯ	การขาดดุลบ* ประมาณ ทั้งหมด	$\frac{(3)}{(4)} \times 100$ (4)
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(4)	(5)
2518	-	-	-	9,130	-
2519	-	-	-	18,572	-
2520	-	-	-	17,877	-
2521	-	-	-	18,615	-
2522	-	-	-	14,608	-
2523	-	-	-	22,395	-
2524	-	-	-	22,395	-
2524	5	9	4	19,482	0.02
2525	20	1,255	1,235	38,022	4.46
2526	76	2,109	2,033	27,720	7.33
2527	495	5,509	5,014	29,000	17.29
2528	682	10,196	9,514	30,000	31.71
2529	919	12,997	12,078	31,000	38.96
2530	1,457	13,453	11,996	32,000	37.49
2531	1,547	15,731	14,184	33,000	42.98
2532	1,931	18,368	16,437	34,000	48.34
2533	2,269	19,758	17,489	34,000	51.14
2534	3,325	20,621	17,296	36,000	48.04
2535	3,319	21,377	18,058	36,000	50.16
2536	3,840	21,783	17,943	36,000	49.84
2537	4,092	22,226	18,134	36,000	50.37
2538	4,615	22,129	17,514	35,000	50.04
2539	4,978	21,836	16,858	35,000	48.17
2540	5,852	22,372	16,520	33,000	47.20
2541	5,737	21,879	16,142	30,000	53.81
2542	6,373	21,589	15,215	27,000	56.35
2543	6,941	21,263	14,322	24,000	59.68

หมายเหตุ : *ตัวเลขสำหรับปี พ.ศ. 2518-2526 เป็นการขาดดุลงบประมาณจริงที่ปรับให้อยู่ในราคาของปี พ.ศ. 2524 แล้ว ส่วนตัวเลขสำหรับปีต่อ ๆ มาได้จากการประมาณรายรับที่เพิ่มขึ้น 10% ต่อปี และการประมาณรายจ่ายที่เพิ่มขึ้น 9% ต่อปี

จากตัวเลขในตารางที่ ๒๒ นั้นได้แสดงถึงการสูญเสียเงินตราต่างประเทศในระยะสามปีแรกของโครงการ (2524-2527) ประมาณ 1,500 ล้านบาท แต่ต่อมาจะประหยัดได้มากขึ้นเป็นลำดับ จนถึงกับได้ยอดรวมทั้งสิ้นในปี พ.ศ. 2543 เป็นจำนวนถึง 481,493 ล้านบาท ถ้าดูเฉพาะตัวเลขนี้ก็ดูว่าไม่น่าจะมีปัญหาอะไร แต่ถ้าหากมาดูในเรื่องผลกระทบต่อโครงสร้างพื้นฐานซึ่งรัฐบาลจะต้องเป็นผู้จ่ายชำระหนี้ ซึ่งเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปีในแต่ละปีเป็นจำนวนรวมทั้งสิ้นจนถึงสิ้นโครงการ 13,411 ล้านบาทนั้น มีปัญหาว่ารัฐจะมีวิธีการหารายได้ได้อย่างไร

ปัญหาเช่นนี้ได้เคยพิจารณามาแล้วตั้งแต่ในบทที่ 1 ในเรื่องสาเหตุของการเป็นหนี้ อันเกิดจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ ซึ่งในที่สุดทำให้รัฐไม่สามารถจะฟื้นภาระหนี้สินได้ เพราะรัฐเป็นผู้ลงทุนที่ไม่ได้รับผลประโยชน์โดยตรง แต่เอกชนและนายทุนต่างชาติผู้ที่มีมาลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์สุทธิ โดยรัฐไม่มีทางที่จะมีผลประโยชน์ร่วมโดยตรง ในรูปของเงินตราต่างประเทศ ปัญหาข้อนี้จึงเป็นปัญหาที่มีลักษณะย้อนรอยของปัญหาหนี้ต่างประเทศที่เริ่มมีมากขึ้นตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนที่ 1 เป็นต้นมา และเริ่มทวีความรุนแรงในแผนที่ 3 และแผนที่ 4 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ปัญหาในเรื่องเหล่านี้จึงจำเป็นต้องพิจารณาประกอบกับฐานะทางการคลังของรัฐบาลดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 30

ตัวเลขในตารางนี้แสดงให้เห็นถึงฐานะทางการคลังของรัฐบาล มีปัญหามากขึ้นหลังจากที่มีโครงการฯ นี้เกิดขึ้น โดยพิจารณาจากด้านรายรับที่จะเพิ่มขึ้นและรายจ่ายที่จะเพิ่มขึ้น

ทางด้านรายรับนั้น จะได้จากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้

- (1) รายได้จากการลงทุนของรัฐบาลในอุตสาหกรรมหนัก
 - (2) รายได้จากภาษีต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้น เช่น ภาษีรายได้นิติบุคคลและภาษีสินค้า นำเข้าประเภทเครื่องจักรและวัตถุดิบ เป็นต้น
 - (3) รายได้จากค่าภาคหลวงที่เก็บจากผู้ผลิตก๊าซธรรมชาติ
- ส่วนรายจ่ายและการขาดรายได้เกิดขึ้นในกรณีต่อไปนี้
- (1) การลงทุนในอุตสาหกรรมหนักและโครงการพื้นฐานในช่วงแรกของโครงการ
 - (2) การขาดรายได้จากภาษีขาเข้าซึ่งถูกทดแทนจากสินค้าที่ผลิตได้จากโครงการอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในโครงการฯ เช่น สินค้าปิโตรเคมีต่าง ๆ และปุ๋ยเคมี เป็นต้น

การขาดรายได้เพิ่มขึ้นจากจำนวน 10,000 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2529 เป็น 20,000 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2538 เป็นต้นไป

(3) การขาดทุนจากการดำเนินงานของรัฐในโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ที่จะขาดทุนเป็นจำนวนเงินที่สูงและเป็นระยะเวลาที่ติดต่อกันเกิน 10 ปี คือ ท่าเรือ ทางรถไฟ การประปา ถนน และบริการในเขตเมือง ช่วงที่มีการขาดทุนในโครงสร้างพื้นฐานมากที่สุดจะอยู่ในช่วงปี พ.ศ. 2529 ถึง 2538 การขาดทุนในช่วงนี้เป็นจำนวนเงินปีละ 2,000 – 2,500 ล้านบาท

การเปรียบเทียบตัวเลขการขาดดุลงบประมาณทั้งหมดที่เกิดขึ้นในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา และจะเป็นครึ่งหนึ่งของดุลงบประมาณในอนาคต อยู่ภายใต้ข้อสมมติว่ารายรับของรัฐบาลทั้งหมดเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ต่อปี ขณะที่รายจ่ายเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 9 ต่อปี ซึ่งก็หมายความว่าได้มีข้อสมมติฐานในแง่ดีอยู่แล้ว เพราะปกติแล้วรายรับของรัฐบาลมักจะเพิ่มไม่ค้อยันกับรายจ่ายอยู่แล้ว นอกจากนั้นตัวเลขที่แสดงทั้งหมดนี้เพียงแต่คิดในเรื่องดุลการคลังของรัฐบาลเป็นเงินบาท ถ้าหากรัฐบาลมีภาระที่จะต้องหาเงินตราต่างประเทศเพื่อชำระหนี้ด้วยแล้ว ปัญหาที่อาจจะทวีความรุนแรงกว่านี้

ฉะนั้นจากการวิเคราะห์ดังกล่าวจะเห็นว่ายอดหนี้ที่ค้างไว้ โดยเฉพาะหนี้จากฝ่ายรัฐบาลนั้น โอกาสที่รัฐจะหาเงินตราต่างประเทศมาชำระคืนได้ ในระยะ 10 ปีแรก คงจะมีปัญหามากเมื่อรวมกับปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทำให้ยิ่งมีความสงสัยในความสามารถชำระหนี้ของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น

6.4 ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจของโครงการ

การวิเคราะห์ที่ผ่านมานั้นพิจารณาในแง่ของความสามารถในการชำระหนี้ต่างประเทศของโครงการฯ นี้เป็นเกณฑ์ และเพื่อที่จะให้การวิเคราะห์ครอบคลุมไปทุกด้าน จะต้องพิจารณาความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจด้วย ซึ่งจะมีผลต่อความเป็นไปได้ในการชำระหนี้โดยส่วนรวมของประเทศเช่นกัน

จากการศึกษาของบริษัทที่ปรึกษาคูเปอร์และลាយแบรนต์ ได้แสดงตัวเลขว่าถึงแม้ใน 6-7 ปีแรกของโครงการกระแสเงินหมุนเวียนคิดตามมูลค่าทางเศรษฐกิจจะมีค่าเป็นลบ แต่กระแสเงินหมุนเวียนมีค่าเป็นบวกในปีอื่น ๆ จะมีขนาดใหญ่พอที่จะทำให้โครงการฯ นี้มีอัตราผลตอบแทนเท่ากับร้อยละ 11.7 ต่อปี และถ้าแยกพิจารณาเพราะ

โครงการอุตสาหกรรมหนักที่มาบตาพุด จะให้ผลตอบแทนสูงถึงร้อยละ 12.8 ต่อปี ในขณะที่โครงการพื้นฐานที่รัฐบาลเป็นผู้ลงทุนและต้องกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ และอุตสาหกรรมเบาที่แหลมฉบัง มีค่าผลตอบแทนเป็นลบ (คู่ตัวเลขจากตารางที่ 30) ป็นที่น่าสังเกตว่า อัตราผลตอบแทนของโครงการเหล่านี้จะสูงเท่านี้ได้ก็ต่อเมื่ออุตสาหกรรมหนักทุกโครงการ (โรงงานแยกก๊าซ โรงงาน Ethylene Cracker, โรงงานปิโตรเคมีต่าง ๆ, โรงงานปุ๋ยเคมี, โรงงานโซดาแอช และโรงงานเมททานอล) จะต้องเกิดขึ้นจริง ๆ และราคาจากผลิตภัณฑ์เหล่านี้จะต้องสูงขึ้นตามราคาที่ยากรณ์ไว้ในการศึกษาความเป็นไปได้ของอุตสาหกรรมเหล่านี้ ราคาอุตสาหกรรมอันใดอันหนึ่งไม่เกิดขึ้นจริง ก็อาจจะทำให้โครงการโดยส่วนรวมไม่มีความเป็นไปได้ในทางเศรษฐกิจ

จากการติดตามประเมินผลความคืบหน้าของโครงการซึ่งมีทั้งทางด้านบวกและลบ ก็อาจจะประเมินผลออกมาได้ว่า ในแง่บวกนั้นพอจะมีความมั่นใจว่าปริมาณก๊าซธรรมชาติที่จะผลิตได้ จะมีปริมาณเพียงพอในการป้อนโรงงาน โรงงานปุ๋ยแห่งชาติเมื่อมีการประมูลแล้วราคาประมูลก็ต่ำกว่าราคาที่เคยเอาไว้ โครงการสร้างทางรถไฟสายฉะเชิงเทรา-สัตหีบ และทำน้ำจืดกระจาย - มาบตาพุด ได้เสร็จสมบูรณ์แล้วส่วนโรงงานแยกก๊าซก็ใกล้สำเร็จแล้วเช่นกัน และเงินลงทุนในการก่อสร้างทางรถไฟและโรงงานแยกก๊าซก็ต่ำกว่าต้นทุนที่ประมาณการไว้เดิม แต่ผลทางลบก็มีมาก เช่น ความล่าช้าในเรื่องโรงงานโซดาแอช-หินเกลือ มีความล่าช้าเนื่องจากผลตอบแทนทางเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมนี้ค่อนข้างต่ำ ถึงแม้จะมีความพยายามลดยอดการลงทุน ก็ยังไม่มีท่าทีว่าจะเกิดอุตสาหกรรมนี้หรือไม่ เพราะผู้ลงทุนทั้งฝ่ายรัฐบาลและเอกชนยังมีท่าทีที่ลังเลอยู่มากในเรื่องนี้ ในขณะที่เดียวกันเมื่อมีการศึกษา การตั้งราคาพลังงานในประเทศไทย ซึ่งครอบคลุมถึงความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจของการใช้ก๊าซธรรมชาติในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในโครงการฯ ผลการศึกษาปรากฏว่า อุตสาหกรรมที่จะไม่ให้ผลคุ้มค่าทางเศรษฐกิจคือ โรงงานปุ๋ยเคมี (แม้ว่าต้นทุนของก๊าซธรรมชาติจะลดลงเป็นศูนย์ก็ตาม) ข้อนี้เองเป็นเหตุให้โครงการปุ๋ยเคมียังดำเนินไปด้วยความไม่ราบรื่นจนกระทั่งในปัจจุบัน

ส่วนในอุตสาหกรรมปิโตรเคมีนั้นการคุ้มค่าทางเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับจำนวนเงินลงทุนและราคาผลิตผลของโรงงานเป็นสำคัญ และเป็นที่ยอมรับกันว่าราคาผลิตภัณฑ์ของปิโตรเคมีต่าง ๆ นั้นมีความสัมพันธ์โดยตรงกับราคาน้ำมันดิบ เมื่อน้ำมันดิบมีราคาคงต่ำมาก เช่น ในปัจจุบันอาจจะทำให้ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมเคมีลดลง ในโครงการเดิมมิได้เสนอให้สร้างท่าเรือที่มาบตาพุด เพราะคาดว่าจะใช้ท่าเรือที่สัตหีบได้

แต่เมื่อมีปัญหาว่าใช้ที่สกัดหีบไม่ได้จะต้องสร้างท่าเรือขึ้นมาใหม่ ทำให้ต้องลงทุนเพิ่มขึ้นอีก 4,200 ล้านบาท ซึ่งถ้าไม่มีการลดการลงทุนในโครงการอื่น ยอดเงินลงทุนของโครงการทั้งหมดจะต้องเพิ่มขึ้นมาก และหลังจากการลดค่าเงินบาทลงประมาณร้อยละ 17 ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2527 ทำให้ต้นทุนในส่วนที่เป็นเงินตราต่างประเทศเพิ่มขึ้น ซึ่งก็จะมีผลทำให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจของหลายโครงการจะต้องลดลง ประกอบกับพิจารณาฐานะทางการคลังของโครงการทั้งหมด ซึ่งมีผลทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาลอ่อนแอลง ประกอบกับปัญหาหนี้สินในปัจจุบัน โดยเฉพาะในช่วงที่จะต้องใช้นี้มากในปี พ.ศ. 2532-2535 นั้น จะยิ่งย่ำแย่ให้เกิดปัญหามากขึ้นไปอีก

โดยสรุปจึงอาจจะกล่าวได้ว่า ถ้าหากพิจารณาโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งตะวันออกทั้งโครงการในฐานะที่เป็นการลงทุนเพื่ออุตสาหกรรมขนาดหนักในอนาคต โดยพิจารณาจากภาระหนี้ โดยพิจารณาทางด้านความสามารถของรัฐบาลนั้น ปรากฏว่าการลงทุนในพื้นที่ฐานต่าง ๆ ของรัฐบาลจะมีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจเป็นลบ ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระหนี้สินให้กับรัฐบาลซึ่งมีฐานะทางการคลังที่อ่อนแออยู่แล้ว ซึ่งจะทำให้ประเทศยังมีปัญหาทางการคลังเพิ่มมากขึ้น และจะมีผลทำให้โครงการลงทุนทางเศรษฐกิจของรัฐบาลอื่น ๆ ที่มีผลทางการกระจายรายได้ เช่น โครงการพัฒนาชนบทในพื้นที่ยากจน อาจจะต้องได้รับความกระทบกระเทือนไปด้วยทั้งที่โครงการเหล่านี้ใช้เงินลงทุนไปได้ก็คือเมื่อราคาผลผลิตเป็นไปตามเป้าหมายและมีการก่อสร้างอุตสาหกรรมหนักทั้งหมดครบตามโครงการ ในเมื่อการก่อสร้างในอุตสาหกรรมหนักหลายโครงการมีปัญหาเรื่องต้นทุนที่สูงขึ้น ประกอบกับราคาผลผลิตซึ่งคาดว่าจะต่ำลง เนื่องจากราคาน้ำมันดิบลดลง ก็ยิ่งทำให้ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจของโครงการเหล่านี้ลดลง และเมื่อพิจารณาภาระหนี้ซึ่งรัฐบาลจะต้องแบกรับเป็นส่วนใหญ่ นั้น น่าจะชี้ให้เห็นได้ว่าถ้าพิจารณาจากการบริหารหนี้ของประเทศโดยที่โครงการนี้เกิดขึ้นมาได้จริงก็นับว่าเป็นการบริหารหนี้ที่ล้มเหลวอย่างสำคัญยิ่งของรัฐบาล ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการใช้หนี้ของประเทศในอนาคตเป็นอย่างมาก

ตารางที่ 31

กระแสเงินสดคิดตามมูลค่าทางเศรษฐกิจของโครงการฯ

(ล้านบาทในวราปี พ.ศ. 2524)

พ.ศ.	อุตสาหกรรม หน้าที่ มาตาพูด	อุตสาหกรรม เบวที่ แหลมฉบัง	การพัฒนา ขยายเขต ชานเมือง	โครงสร้าง พื้นฐาน ต่าง ๆ	โครงการ โดยรวม
2524	- 818	-111	-	- 1	- 930
2525	-10,577	- 41	- 60	- 1	-10,679
2526	-15,065	-345	-817	- 233	-16,460
2527	6,646	-340	-313	-1,692	4,301
2528	148	-111	-728	-1,096	- 1,787
2529	6,353	- 43	-611	- 444	- 7,451
2530	- 7,275	-129	- 86	-1,197	- 8,687
2531	2,461	- 92	-125	-1,112	1,132
2532	9,491	-243	-158	-1,062	8,028
2533	10,590	-511	- 60	-1,080	8,939
2534	11,075	-201	-610	- 759	9,505
2535	11,434	-345	-865	- 553	9,671
2536	11,414	-646	-268	13	10,513
2537	11,316	-354	- 66	- 433	10,463
2538	11,258	-232	-140	- 207	10,679
2539	11,112	-487	- 72	- 58	10,495
2540	10,874	-259	-186	- 22	10,307
2541	10,918	-656	-163	740	10,839
2542	10,927	-215	- 17	835	11,530
2543	10,931	-204	-163	933	11,497

การประมาณภาระหนี้ต่างประเทศ ของภาครัฐบาล (2528-2538)

7.1 วิธีและข้อมูลที่ใช้ในการประมาณภาระหนี้

ในบทนี้จะมีการพิจารณาว่าภาระหนี้ในอนาคตของไทยจะมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร เมื่อศึกษาจากสภาพที่แท้จริงในปัจจุบันประกอบกับสมมติฐานที่น่าจะเป็นไปได้จริง ๆ ในอนาคต ทั้งนี้เพื่อเป็นการศึกษาล่วงหน้าว่าในอนาคตประเทศชาติจะมีปัญหาหนี้สินเพิ่มขึ้นมากหรือไม่ และจะนำไปสู่ภาวะวิกฤตเหมือนเช่นประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศ เช่น เม็กซิโก บราซิล อาเจนติน่า และฟิลิปปินส์กำลังประสบอยู่หรือไม่ เพราะถ้าสถานการณ์ดำเนินไปถึงขั้นนั้นแล้ว จะไม่มีผลเฉพาะเรื่องหนี้แต่เพียงอย่างเดียว แต่จะมีผลกระทบไปถึงระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวมทั้งหมดรวมทั้งการเมืองและการปกครองของประเทศด้วย

ในการพิจารณาถึงภาระหนี้ในอนาคตของภาครัฐบาลนั้นประกอบไปด้วยหนี้สองส่วนคือ หนี้ที่รัฐบาลได้สร้างขึ้นแล้วในปัจจุบันอันมีผลต่อภาระการใช้จ่ายในอนาคตซึ่งเรียกได้ว่าเป็น “ภาระหนี้ปัจจุบัน” หนี้ประเภทนี้ง่ายต่อการคำนวณ เพราะมีจำนวนตัวเลขแน่นอนตลอดจนสัญญาที่ระบุการผ่อนใช้และอัตราดอกเบี้ยในอนาคต อีกประเภทหนึ่งนั้นอาจจะเรียกได้ว่า “ภาระหนี้ใหม่” สาเหตุที่จะต้องคำนวณ “ภาระหนี้ใหม่” นั้นเพราะในความเป็นจริงเป็นไปได้ที่จะตั้งข้อสมมุติฐานว่า รัฐบาลจะไม่ก่อหนี้เพิ่มในอนาคตเนื่องจากต้องการจะใช้นั้นเดิมให้หมด เพราะว่าถ้ารัฐบาลมีนโยบายที่จะหยุดการก่อหนี้ในปัจจุบันจะมีผลกระทบทันทีคือ การลดลงของปริมาณเงินออมเพื่อการลงทุนภายในประเทศ ก่อให้เกิดปัญหาความชะงักงันและความปั่นป่วนแก่ภาวะเศรษฐกิจของประเทศติดตามมาทันที ซึ่งจะมีผลกระทบทางด้านการเมืองและการอยู่รอดของรัฐบาลโดยตรง

ดังนั้นในความเป็นจริงรัฐบาลจึงยังต้องคงกู้ยืมเงินจากต่างประเทศต่อไป เพื่อให้ภาวะการลงทุนของประเทศดำเนินต่อไปด้วยความต่อเนื่องพอสมควร แต่ถ้าหากรัฐบาลตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ก็อาจจะสร้างภาระหนี้ใหม่ สัดส่วนที่จะก่อให้เกิดปัญหาน้อยลงในอนาคต การพิจารณา “ภาระหนี้ใหม่” จะใช้ตัวเลขเบื้องต้นของวงเงินของการก่อหนี้ต่างประเทศที่กำหนดโดยกระทรวงการคลังและสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสำหรับปี 2525-2534

7.2 วิธีประมาณการภาระหนี้ในปัจจุบัน

สำหรับ “ภาระหนี้ในปัจจุบัน” ได้รวบรวมข้อมูลจากสามแหล่งด้วยกัน คือ (1) ธนาคารแห่งประเทศไทย (2) กระทรวงการคลัง (3) ราชกิจจานุเบกษา ข้อมูลที่ได้จะมีข้อมูลเกี่ยวกับ เวลาที่ทำสัญญากู้ ชื่อโครงการ ผู้ให้กู้ วงเงินกู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลาชำระคืน ระยะเวลาปลอดหนี้ ค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้และค่าธรรมเนียมพิเศษต่าง ๆ ตัวเลขที่ใช้ในการประมาณการภาระหนี้ในปัจจุบัน คำนวณจากโครงการเงินกู้ของภาครัฐบาลที่มีการเซ็นสัญญาก่อนเดือนสิงหาคม 2527 ซึ่งจากตัวเลขของธนาคารแห่งประเทศไทยมีจำนวนทั้งสิ้น 419 โครงการ โดยที่โครงการทั้งหมดมีอายุการชำระหนี้คืนมากกว่า 1 ปี

ในการประมาณ “ภาระหนี้” จะประมาณเฉพาะ *ต้นเงิน และ ดอกเบี้ย* ที่จะต้องชำระในแต่ละโครงการเท่านั้น โดยไม่รวมค่าใช้จ่ายพิเศษอื่น ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการชำระหนี้ล่าช้า หรือการเบิกเงินมาจ่ายล่าช้า ส่วนในการประมาณการจะใช้ตามข้อสมมติดังต่อไปนี้ คือ (1) โครงการที่มีช่วงเวลากำหนดชำระคืนเงินต้นมากกว่า 6 ปี ให้ภาระของการเบิกจ่ายเงินต้นในแต่ละปีเท่ากัน (2) โครงการที่มีการชำระคืนเงินด้วยเท่ากับ 6 ปี หรือน้อยกว่า ใช้หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ โครงการที่มีระยะเบิกจ่าย 6 ปี เบิกจ่ายเงินต้นร้อยละ 5, 15, 25, 25, 20 และ 10 ต่อปีตามลำดับ โครงการที่มีระยะเบิกจ่าย 5 ปี ให้เบิกจ่ายร้อยละ 5, 20, 25, 30 และ 20 ต่อปีตามลำดับ โครงการที่มีระยะเบิกจ่าย 4 ปี ให้เบิกจ่ายเงินต้นคืนร้อยละ 10, 30, 40 และ 20 ตามลำดับ (3) โครงการที่มีช่วงระยะเวลา 3 ปี ให้เบิกจ่ายเงินต้นคืนต่อปี ในสัดส่วนร้อยละ 20, 40 และ 40 ของโครงการตามลำดับ การกำหนดอัตราดอกเบี้ยจะกำหนดอัตราปกติร้อยละ 11 ต่อปี อัตราขึ้นสูงร้อยละ 13 ต่อปี

ในการพิจารณาอัตราบริการหนี้ (ภาระหนี้หารด้วยรายรับจากสินค้าออก) จำเป็นจะต้องมีการประมาณการของการเพิ่มรายได้จากการส่งออกตามที่คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ประเมินไว้ คือ ปี พ.ศ. 2528-2529 อัตราเพิ่มของการส่งออกเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.3 ต่อปี แต่ในปี พ.ศ. 2530-2534 เพิ่มขึ้นร้อยละ 11.2 ต่อปี ขอให้สังเกตว่าอัตราการเพิ่มส่งออกในปี พ.ศ. 2530-2534 นั้นอยู่ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจแผนที่ 6 ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการส่งออกเป็นพิเศษ ทำให้ประมาณอัตราการเพิ่มไว้ในอัตราค่อนข้างสูง ซึ่งในความเป็นจริงอาจจะสูงมากเกินไปก็ได้ และตัวเลขนี้จะมีผลทำให้อัตราบริการหนี้ต่ำกว่าที่เป็นจริงได้

ตารางที่ 32
ภาระหนี้ในปัจจุบันและอัตราบริการหนี้

(ล้านเหรียญสหรัฐ)

ปี	ประมาณรายได้ จากการส่งออก	ภาระหนี้		อัตราบริการหนี้	
		อัตราดอกเบี้ย ร้อยละ 11	อัตราดอกเบี้ย ร้อยละ 13	อัตราดอกเบี้ย ร้อยละ 11	อัตราดอกเบี้ย ร้อยละ 12
2528	11,083	1,429.0	1,470.6	12.9	13.2
2529	12,324	1,534.4	1,572.0	12.4	12.7
2530	13,705	1,667.0	1,699.0	12.1	12.4
2531	15,240	1,615.8	1,640.3	10.6	10.8
2532	16,946	1,395.3	1,413.2	8.2	8.3
2533	18,845	1,189.2	1,203.2	6.3	6.4

จะเห็นได้ว่า โดยข้อสมมติฐานดังกล่าว ภาระหนี้ในปัจจุบันจะสูงที่สุดในปี พ.ศ. 2530 และจะค่อยๆลดลง แต่อัตราบริการหนี้จะสูงที่สุดในปี พ.ศ. 2528 ทั้งนี้เพราะการประมาณรายได้จากการส่งออกเพิ่มขึ้นในอัตราที่ค่อนข้างสูง จึงทำให้อัตราบริการหนี้ของภาระหนี้ในปัจจุบันลดลงอย่างรวดเร็ว

7.3 วิธีการประมาณภาระหนี้ในอนาคต

การประมาณภาระหนี้ในอนาคตนั้น ได้ใช้ตัวเลขแผนการก่อนที่ที่กำหนดโดยกระทรวงการคลังและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีตัวเลขดังต่อไปนี้

ตารางที่ 33

ตัวเลขเบื้องต้นของแผนการก่อนที่ต่างประเทศของภาครัฐบาล : 2528-2534

(ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา)

แผนพัฒนาฯ	ปี	วงเงินกู้
แผนพัฒนา ฉบับที่ 5	2528	2,080
	2529	2,080
แผนพัฒนา ฉบับที่ 6	2530	2,760
	2531	2,760
	2532	2,760
	2533	2,760
	2534	2,760

ในการคำนวณภาระหนี้ของหนี้ในอนาคตนั้นจะต้องมีข้อสมมติฐานเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

(1) การกู้ยืมเงินจากองค์การระหว่างประเทศจะอยู่ในระดับร้อยละ 30 ต่อปี การกู้จากแหล่งเอกชนจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ต่อปี จากปี พ.ศ. 2525-2529 และจากปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นไป การกู้เงินจากสถาบันการเงินเอกชนจะเท่ากับร้อยละ 60 ที่เหลืออีกร้อยละ 10 ต่อปี เป็นการกู้จากรัฐบาลต่างประเทศ

(2) การชำระคืนของเงินกู้ระหว่างรัฐบาลมีระยะเวลาเฉลี่ย 30 ปี ระยะเวลาลดหนี้ 10 ปี การกู้เงินจากองค์การระหว่างประเทศมีระยะเวลาชำระหนี้ 20 ปี และมีระยะเวลา

ปลอดหนี้ 5 ปี ส่วนการกู้ยืมเงินจากเอกชนมีระยะเวลาปลอดหนี้ 3 ปี และต้องชำระคืน 6 ปี

(3) โครงสร้างของอัตราดอกเบี้ยจะเป็นดังนี้ อัตราดอกเบี้ยสถาบันการเงินของเอกชนอัตราร้อยละ 15 องค์กรระหว่างประเทศร้อยละ 13 ส่วนการกู้ระหว่างรัฐบาลร้อยละ 8 ซึ่งจะเฉลี่ยได้ในอัตราปกติร้อยละ 11 และอัตราระดับสูงร้อยละ 13

จากข้อสมมติฐานทั้งสองก็สามารถคำนวณภาระหนี้รวมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528-2538 ได้ตาม ตารางที่ 34 และ 35 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 34

ประมาณการภาระหนี้ต่างประเทศทั้งหมดของภาครัฐบาล 2528-2538

(ล้านเหรียญสหรัฐฯ, อัตราดอกเบี้ย 11%)

ปี	ภาระหนี้ปัจจุบัน	ภาระหนี้ใหม่	ภาระหนี้รวม	ตัวเลขบริการหนี้ ประมาณการ
2528	1,429	-	1,429	13.7
2529	1,534	226	1,760	15.8
2530	1,667	458	2,126	17.3
2531	1,616	782	2,398	17.5
2532	1,395	1,312	2,704	17.7
2533	1,189	2,040	3,229	19.1
2534	1,155	2,879	4,034	21.4
2535	1,008	3,375	4,343	20.7
2536	856	3,401	4,257	18.2
2537	774	3,227	4,001	15.4
2538	678	3,045	3,723	12.9

ตารางที่ 35
 ประมาณการภาระหนี้ต่างประเทศทั้งหมดของภาครัฐบาล 2528-2538
 (ด้านเหรียญสหรัฐฯ, อัตราดอกเบี้ย 13%)

ปี	ภาระหนี้ปัจจุบัน	ภาระหนี้ใหม่	ภาระหนี้รวม	ตัวเลขบริการหนี้ ประมาณการ
2528	1,469	—	1,469	14.1
2529	1,572	267	1,839	16.6
2530	1,699	524	2,241	18.2
2531	1,640	920	2,560	18.7
2532	1,413	1,504	2,917	19.1
2533	1,203	2,284	3,477	20.6
2534	1,166	3,166	4,332	22.9
2535	1,018	3,651	4,669	22.3
2536	863	3,688	4,551	19.5
2537	781	3,477	4,258	16.4
2538	684	3,259	3,943	13.7

จากตัวเลขในตารางที่ 34 และ 35 แสดงให้เห็นว่าแผนการกู้เงินในอนาคตจะเป็นเครื่องชี้ที่สำคัญวิกฤตการณ์หนี้ของรัฐบาลในการชำระหนี้ต่างประเทศย่อมขึ้นกับแผนการณีก่อนนี้ในอนาคต วิกฤตการณ์จะเกิดขึ้นในรูปของอัตราบริการหนี้ซึ่งจะเพิ่มขึ้นสูงกว่าร้อยละ 20 ในระหว่างปี พ.ศ. 2533-2535 (อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 13)

7.4 ภาพในอนาคตเกี่ยวกับวิกฤติการณ์หนี้

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ เมื่อภาระหนี้ต่างประเทศสูงขึ้น รัฐบาลก็มีภาระที่จะต้องหาเงินตราต่างประเทศมาชำระหนี้เพิ่มขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาว่าเงินตราต่างประเทศเหล่านี้อาจจะได้มาจากแหล่งใดบ้าง ปัญหานี้จะเป็นปัญหาหนัก เพราะในขณะที่การชำระหนี้จากต่างประเทศสูงมากขึ้น ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจจมปลักอยู่ในภาวะของการขาดดุลทางการค้า ซึ่งมีผลทำให้เงินตราต่างประเทศไหลออกอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ประเทศจะต้องรักษาระดับอัตราเงินสำรองต่ำสุดของประเทศในแต่ละปีเท่ากับการนำเข้าของสินค้าเท่ากับมูลค่าสินค้าเข้าเป็นเวลาสามเดือน ซึ่งมีความสัมพันธ์ในเชิงคณิตศาสตร์ ดังนี้

$$\begin{aligned} \text{ปริมาณเงินสำรองต่ำสุด} = & (\text{เงินสำรองต่ำสุดในปีที่แล้ว} + \text{การนำเข้าสุทธิ} \\ & \text{จากการค้าต่างประเทศ (มูลค่าสินค้าออก - มูลค่า} \\ & \text{สินค้าเข้า)} + \text{การนำเข้าสุทธิจากการท่องเที่ยว (การ} \\ & \text{กักเงินจากต่างประเทศ - การใช้หนี้ต่างประเทศ)} \\ & + \text{การนำเข้าสุทธิในรูปอื่น} \end{aligned}$$

สำหรับการนำเข้าสุทธิในรูปแบบอื่นก็อาจจะเป็นในรูปการส่งเงินเข้าประเทศจากแรงงานที่ไปทำงานต่างประเทศ รายได้จากการขายบริการอื่น ๆ สุทธิ การลงทุนจากต่างประเทศ เงินช่วยเหลือแบบให้เปล่า เป็นต้น

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ดังกล่าว โดยใช้ปริมาณเงินสำรองที่เป็นเงินตราต่างประเทศต่ำสุดเป็นเกณฑ์ ก็จะได้ผลลัพธ์อย่างที่เราแสดงไว้ในตารางที่ 36

ตารางที่ 36

สถานการณ์การขาดแคลนเงินตราต่างประเทศของไทย (ประมาณการ)

(ล้านเหรียญสหรัฐฯ)

ปี	ประมาณเงิน สำรองต่ำสุด	ประมาณเงิน สำรองต่ำสุด ปีที่แล้ว	มูลค่าสุทธิ จากการค้า ระหว่าง ประเทศ	มูลค่าสุทธิ จากการ ก่อนนี้	การนำเข้า สุทธิใน รูปแบบอื่น
2528	3,535.7	3,307.5	-3,716.6	631	3,313.8
2529	3,779.7	3,535.7	-4,035.6	300	3,979.6
2530	4,138.7	3,779.7	-4,230.5	634	3,955.5
2531	4,531.9	4,138.7	-4,422.9	362	4,454.1
2532	4,962.4	4,531.9	-4,610.1	53	4,987.6
2533	5,433.8	4,962.4	-4,789.0	-469	5,729.4
2534	5,950.1	5,433.8	-4,955.9	-1,274	6,746.2

ตัวเลขในตารางข้างบนดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า การขาดดุลการค้าโดยตลอดมีผลทำให้มีปัญหาต่อการที่จะต้องนำเงินเข้าในรูปแบบอื่นมากขึ้น ในระหว่างปี พ.ศ. 2528 ถึง พ.ศ. 2532 นั้น หนี้ต่างประเทศสุทธิยังไม่ก่อให้เกิดปัญหา เพราะยอดกู้ยืมยังคงสูงกว่ายอดชำระหนี้ แต่หลังจากปี พ.ศ. 2532 เป็นต้นไป เงินตราต่างประเทศจากการก่อนนี้สุทธิเป็นลบมีผลทำให้ภาระการนำเข้าสุทธิของเงินตราต่างประเทศในรูปแบบอื่น ๆ พุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังนั้นปัญหาวิกฤติการณ์เงินตราต่างประเทศของไทย โดยพิจารณาจากตัวเลขในสมมติสุดท้ายของตารางที่ 36 จะเห็นว่าเริ่มก่อตัวตั้งแต่ พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา คือมีมูลค่าที่จะต้องหาเงินตราต่างประเทศจากแหล่งอื่นมาชดเชยปีละกว่า 4,000 ล้านเหรียญสหรัฐฯ และยิ่งทวีเพิ่มขึ้นเป็นเกือบ 7,000 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี พ.ศ. 2534 ซึ่งคงจะเป็นช่วงที่มีวิกฤติการณ์การขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ

ตัวเลขทั้งหมดที่ยกขึ้นมาแสดงในที่นี้นั้น ตัวเลขที่มีความสำคัญที่สุดนั้นขึ้นอยู่กับแผนการก่อหนี้ของรัฐบาลในอนาคตเป็นสำคัญ ซึ่งในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนจากแผนดังกล่าวไปแล้วโดยมีการกำหนดเพดานเงินกู้ขึ้นสูงเอาไว้ไม่เกินปีละ 1,000 ล้านเหรียญ-สหรัฐฯ การลดยอดเงินกู้ลงและหลีกเลี่ยงการกู้ยืมจากสถาบันเอกชนที่มีเงื่อนไขของอัตราดอกเบี้ยที่สูงและการชำระหนี้ในระยะเวลาสั้น ก็จะเป็นการเลี่ยงปัญหาวิกฤติการณ์หนี้ในอนาคตได้ทางหนึ่ง ตัวแปรที่สำคัญอีกตัวหนึ่งคือการขาดดุลการค้า ที่เกิดจากการใช้จ่ายเงินเกินตัวทั้งทางภาคของรัฐบาลและเอกชน ปัญหาเรื่องนี้จะต้องได้รับการพิจารณาแก้ไขอย่างรีบด่วนด้วยเช่นกัน

8

บทส่งท้าย

8.1 สรุปสถานการณ์

ดังที่กล่าวมาแล้ว หนี้ต่างประเทศนั้นในตัวของมันเองไม่ใช่เป็นเรื่องร้ายแรงอะไร ถ้าหากมีการบริหารหนี้ต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารหนี้ในเมืองแรกนั้นก็คือ ประเทศด้อยพัฒนาที่เป็นลูกหนี้นั้น ความจริงมีทางเลือกในการบริหารหนี้หรือไม่ จากประสบการณ์ในอดีตจะมีก็เพียงไม่กี่ประเทศที่อาจจะยอมรับได้ในระดับหนึ่งว่า ยังไม่มีปัญหาในการบริหารหนี้ต่างประเทศ ประเทศที่ว่านี้คือประเทศเกาหลี ซึ่งมีเงื่อนไขพิเศษเพราะมีปริมาณการขยายตัวของสินค้าออกที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วติดกับประเทศที่กำลังพัฒนาอื่น ๆ ส่วนได้หวั่นนั้นเป็นประเทศที่ไม่ยอมก่อหนี้ต่างประเทศมากนัก ส่วนประเทศที่เหลืออื่น ๆ ในบรรดาประเทศที่กำลังพัฒนานั้นคงไม่สามารถเป็นเช่นเกาหลีได้ เพราะในความเป็นจริงการที่ทุกประเทศจะมีอัตราส่งออกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วไม่ได้ เนื่องจากในที่สุดจะหาผู้ซื้อไม่ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ส่วนใหญ่จึงมีสภาพหนี้เพิ่มขึ้น ทางเลือกจึงมีอยู่ทางเดียวคือ เลือกที่จะไม่เป็นหนี้เช่นประเทศพม่า ซึ่งก็จะต้องแลกเอากับอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจของประเทศที่ช้าลง แต่ถ้าเลือกทางที่จะกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ โดยเฉพาะจากสถาบันการเงินต่างประเทศที่สำคัญ เช่นธนาคารโลกนั้น ก็มียุทธศาสตร์ในการพัฒนาสำเร็จรูปแถมมาให้เสร็จเรียบร้อย กล่าวคือ รัฐจะต้องเป็นผู้กู้นำมาลงทุนด้านโครงสร้างขั้นพื้นฐานเท่านั้น ซึ่งก็มักจะไม่มีการผลตอบแทนโดยตรง ทำให้เกิดภาวะหนี้สินที่แก้ไขได้ยาก ตัวอย่างที่ยกมาเป็นข้อสังเกตที่เห็นได้ชัดเจนพอสมควร คือโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกที่แสดงให้เห็นว่า โครงการทั้งหมดมีผลตอบแทนสูงโดยเฉพาะอุตสาหกรรมหนักที่เอกชนเป็นผู้ลงทุนแต่รัฐฯ กลับไม่มีรายได้โดยตรง และยังสูญรายได้ที่เคยได้รับ ช้ำยังมีผลตอบแทนเป็น

ลด้วย ยุทธศาสตร์เช่นนี้เป็นการสนับสนุนผู้ลงทุนจากต่างประเทศ ในขณะที่รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนามีหน้าที่เพียงแต่ชำระหนี้อย่างเดียว และรูปแบบของการพัฒนาที่ถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าว่าต้องเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยมีได้พิจารณาว่าการพัฒนาในลักษณะดังกล่าวจะมีความเหมาะสมกับโครงสร้างเศรษฐกิจโดยส่วนรวมของประเทศและการมีงานทำของประชาชนในประเทศเหล่านั้นหรือไม่ ผลที่เกิดขึ้นกับประเทศส่วนใหญ่คือการจมปลักเป็นหนี้เพิ่มขึ้นทุกที

ทางเลือกอีกทางหนึ่งคือ เงินกู้รัฐบาลต่อรัฐบาลซึ่งมีเงื่อนไขผ่อนปรนพอสมควร แต่ก็จำเป็นต้องสอดคล้องกับผลประโยชน์ทางการเมืองของประเทศผู้ให้กู้ เงินกู้จากสถาบันเอกชน แม้จะไม่มีข้อจำกัดมากนัก แต่เมื่อแนวทางการพัฒนาของประเทศถูกจำกัดโดยรอบใหญ่ที่กำหนดให้รัฐเป็นผู้ลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน เงินกู้ของเอกชนจึงทำหน้าที่เป็นส่วนประกอบซึ่งทำให้โครงการในโครงสร้างทั้งหมดบรรลุเป้าหมายไปในทิศทางเดียวกัน และเนื่องจากการกู้จากเอกชนนั้นทำได้ง่ายกว่า จึงมีแนวโน้มที่สัดส่วนหนี้จากสถาบันเอกชนจะเพิ่มขึ้นทุกที แต่ข้อเสียหยาที่ร้ายแรงก็คือ หนี้จากสถาบันเอกชนนั้นมีลักษณะที่ไม่เป็นการผ่อนปรน และมีอัตราดอกเบี้ยค่อนข้างสูง ซึ่งมีผลทำให้ภาระหนี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

ปัญหาที่สำคัญที่เกิดจากการเป็นหนี้ต่างประเทศก็คือ หนี้ต่างประเทศมีผลทำให้มีการกระตุ้นให้เกิดความต้องการสินค้าจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราที่รวดเร็ว เป็นเหตุที่สำคัญที่ทำให้มีการใช้จ่ายเงินเกินตัวทั้งทางภาครัฐบาลและเอกชน ซึ่งนำมาสู่ปัญหาการขาดดุลการค้าเรื้อรัง ซึ่งเป็นสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้จำเป็นต้องหาเงินตราต่างประเทศมาชดเชยช่องว่างของการนำเข้า และการส่งออกดังกล่าว และทางที่ง่ายที่สุดก็คือการก่อหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้น จึงเห็นได้ว่าในที่สุด ปัญหาการก่อหนี้ต่างประเทศจึงกลายเป็นวงจรอุบาทว์ที่ทำให้ประเทศที่เป็นหนี้ถล่มตัวเป็นหนี้ลึกเข้าไปทุกที

8.2 สรุปสถานการณ์ของประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยนั้นหนี้ที่รัฐบาลเป็นผู้ก่อและผูกพันกับรัฐโดยตรงนั้นมีสัดส่วนไม่สูงมากนัก ปัญหาใหญ่ของหนี้ที่รัฐเป็นผู้ก่อโดยตรงนั้น เกิดจากหนี้ทหารซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วหลังจากปี พ.ศ. 2519 เป็นต้นมา และจะมีภาระหนี้ที่หนักในระบอบตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 จนถึงปี พ.ศ. 2523 ปัญหาส่วนใหญ่่นั้นเกิดจากการก่อหนี้ของรัฐบาลกิจ ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีรัฐบาลกิจเป็นจำนวนมากที่เป็นหนี้ เช่นการไฟฟ้าฝ่ายผลิต การปิโตรเลียม

แห่งประเทศไทย การบินไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง องค์การโทรศัพท์
แห่งประเทศไทย หน่วยงานเหล่านี้ส่วนใหญ่มักจะ ไม่ช่วยให้ก่อกิจกรรมในทางที่จะหา
รายได้เป็นเงินตราต่างประเทศที่จะนำมาใช้หนี้ได้ ยกเว้นแต่หนี้ของบริษัทการบินไทย
ซึ่งสามารถหาเงินตราต่างประเทศในรูปของค่าโดยสารเครื่องบินได้ ส่วนใหญ่ล้วนแล้ว
แต่มีผลสุทธิในการส่งเสริมการนำเข้ามามากกว่าการส่งออก ไม่ว่าจะเป็นการไฟฟ้าฝ่ายผลิต
ซึ่งมีผลในการทำให้มีการเพิ่มการนำเข้าผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้า หรือองค์การโทรศัพท์
ซึ่งก็กระตุ้นให้มีการให้อุปกรณ์สื่อสารคมนาคมที่นำมาจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น ส่วนการ
ปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การประปานครหลวง ยังไม่มีทางจะได้เงินตราต่างประเทศ
จากที่ใด เพราะเป็นการขายสินค้าและบริการให้ภายในประเทศ ข้อนี้องทำให้ภาระหนี้
มีแนวโน้มที่จะหนักเพิ่มขึ้น

และเมื่อรัฐบาลเริ่มมีปัญหาทางด้านเงินตราต่างประเทศก็เกิดสภาวะซ้ำเติม
หรือมีการสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้เป็นเงินบาท สมทบใน
โครงการเงินกู้ได้ และที่สร้างปัญหาเพิ่มขึ้นไปอีกก็คือ โครงการเงินกู้เงินบาทสมทบนี้
ส่วนใหญ่จะเป็นการกู้จากสถาบันเอกชนซึ่งเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยสูง และมีลักษณะที่
ไม่ผ่อนปรน อันเป็นผลทำให้ภาระหนี้ยิ่งเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว

ในส่วนของภาระหนี้ของภาคเอกชนนั้นถึงแม้ว่ารัฐฯ จะไม่ต้องมีส่วนร่วม
รับผิดชอบก็ตาม แต่การใช้หนี้ของภาคเอกชนก็มีผลทำให้ประเทศต้องสูญเสียเงินตรา
ต่างประเทศด้วยเช่นกัน ทำให้ปริมาณเงินตราต่างประเทศที่มีเหลือที่จะนำมาใช้ในการพัฒนา
ประเทศยิ่งทวีความจำกัดมากขึ้นและแนวโน้มที่น่าเป็นห่วงก็คือ หนี้ของภาคเอกชน
มีแนวโน้มที่เป็นหนี้เงินกู้เพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อเทียบกับหนี้ทางการค้า ซึ่งเป็นหนี้
ตามปกติของภาคเอกชน และในบรรดาหนี้เงินกู้หนี้เงินกู้ระยะสั้นก็มีแนวโน้มที่จะมี
สัดส่วนเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับหนี้ระยะยาว ซึ่งก็มีผลทำให้ภาระหนี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว
เพราะหนี้ระยะสั้นย่อมมีอัตราดอกเบี้ยสูงและมีระยะการใช้คืนสั้นผลก็คือทำให้อัตรา
บริการหนี้ของภาคเอกชนก็มีแนวโน้มที่สูงขึ้นรวดเร็ว คือจากร้อยละ 16.5 ในปี พ.ศ.
2521 มาเป็นร้อยละ 22.3 ในปี พ.ศ. 2526 แนวโน้มนี้เป็นแนวโน้มที่อันตรายถ้าหากรัฐ
ไม่เข้ามาหาทางแก้ไขมิให้อัตราบริการหนี้สูงขึ้นกว่านี้ในอนาคต ในปัจจุบันรัฐเพียงแต่
ยกเลิกมาตรการที่จะสนับสนุนให้เอกชนกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ แต่ก็มีได้มีมาตรการ
ในการควบคุมการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศของภาคเอกชนแต่อย่างใด

โครงการที่อาจจะก่อหนี้ให้แก่ภาครัฐบาลได้เพิ่มมากขึ้นในอนาคตก็ได้แก่โครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐบาลจากโครงการต่าง ๆ โดยเฉพาะในส่วนที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบคือโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานจะมีผลทำให้ฐานะการคลังของประเทศอ่อนแอลงไปอีก เมื่อพิจารณาพร้อมกับภาระหนี้ที่จะเกิดขึ้นกับรัฐบาลในอนาคต อันเกิดจากหนี้ทหารและหนี้ของรัฐวิสาหกิจจะยิ่งเป็นการกระหน่ำให้มีปัญหาในการหาเงินตราต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น และถึงแม้จะพิจารณาโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกในแง่ของความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจแต่เพียงประเด็นเดียว ก็น่าจะมีข้อสงสัยอยู่มากพอสมควร การที่โครงการในปัจจุบันไม่ตีบหน้าเท่าที่ควรก็เพราะปัญหาดังกล่าว และอาจจะไม่เป็นผลดีแก่ประเทศชาติโดยรวม ถ้าหากมีการรีบเร่งดำเนินโครงการนี้ตามโครงการที่ได้กำหนดไว้เดิม

เมื่อพิจารณาถึงภาวะหนี้ทั้งหมดในปัจจุบันรวมทั้งหนี้ในอนาคตที่รัฐบาลวางแผนในการกู้ยืมเอาไว้แต่เดิม ในช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนที่ 5 ได้สะท้อนปัญหายุ่งยากในการชำระหนี้ต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการหาเงินตราต่างประเทศเพื่อมารักษาอัตราทุนสำรองเงินตราต่างประเทศขั้นต่ำ ซึ่งมีปริมาณเท่ากับการสั่งซื้อสินค้าเข้าสามเดือน ผลก็ปรากฏว่าภาวะวิกฤตการณ์เงินตราต่างประเทศจะเกิดขึ้นประมาณปี พ.ศ. 2533 และ 2534 ซึ่งเป็นปีที่อัตราบริการหนี้ของประเทศทางภาครัฐบาลแต่เพียงอย่างเดียว สูงขึ้นไปถึงกว่าร้อยละ 20 ภาวะการณ์เช่นนี้จึงมิใช่เป็นเรื่องปกติ แต่เป็นวิกฤตการณ์ที่ประเทศจะต้องเผชิญในอนาคตอันใกล้

8.3 มาตรการในการแก้ไข

การแก้ไขปัญหาหนี้ก็คือ จะต้องพยายามตัดวงจรอุปาทวีให้ขาดลง วงจรอุปาทวีดังกล่าวได้แก่ การขาดดุลการค้าเรื้อรัง ซึ่งมีผลต่อการสร้างหนี้ต่างประเทศเรื้อรังไปด้วยการแก้ไขอาจจะต้องเริ่มจากการบริหารหนี้ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตัดโครงการที่พิสูจน์ไม่ได้ชัดเจนว่า จะสามารถสร้างเงินตราต่างประเทศให้พอใช้เงินต้นและดอกเบี้ยภายหลังได้ออกไป หรือถ้าหากทำไม่ได้ขนาดนั้น ก็ต้องเลือกโครงการที่มีผลตอบแทนสูงอย่างเด่นชัดจริง ๆ ในขณะเดียวกันก็ต้องหลีกเลี่ยงการก่อหนี้ในลักษณะที่ทำให้เกิดปัญหาในอดีต เช่น หนี้ทหารและหนี้รัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหนี้ที่เกิดจากโครงการเงินบาทสมทบ และต้องมีมาตรการควบคุมการก่อหนี้ของเอกชนที่เหมาะสมด้วย ในขณะเดียวกันก็ต้องพยายามหลีกเลี่ยงการลงทุนที่เป็นการสร้างโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ โดยที่会有ผลทำให้สถานะทางการคลังของรัฐอ่อนแอลงไปยิ่งกว่าเดิม

นอกจากนี้จะต้องพยายามหลีกเลี่ยงการกู้ยืมเงินที่มีภาระหนี้สูง โดยเฉพาะแหล่งเงินจากสถาบันการเงินของภาคเอกชน ขณะเดียวกันก็ต้องมีมาตรการในการผ่อนปรนภาระหนี้ด้วยการหาขีมนเงินจากแหล่งที่มีดอกเบี้ยต่ำมาจ่ายคืนให้แก่แหล่งที่มีดอกเบี้ยสูง มาตรการที่สำคัญก็คือ จะต้องลดภาวะการฉ้อใช้จ่ายเงินเกินตัวของทั้งทางภาครัฐบาลและเอกชน ซึ่งจะมีผลในการลดปัญหาการขาดดุลการค้าเรื้อรัง มาตรการที่สำคัญที่ได้ดำเนินการไปแล้วคือ การปล่อยให้ค่าเงินบาทลอยตัวตามอัตราแลกเปลี่ยนที่เป็นจริงในตลาด มาตรการนี้จะมีผลทำให้สินค้าต่างประเทศมีราคาสูงขึ้นโดยอัตโนมัติ เมื่อค่าของเงินตราต่างประเทศสูงขึ้นและค่าเงินบาทอ่อนตัวลง ซึ่งจะมีผลทำให้ส่งออกได้มากและลดการซื้อจากต่างประเทศลง

ทางด้านรัฐบาลนั้นก็ต้องแก้ปัญหาการใช้งบประมาณเกินตัวในรูปของการประหยัดการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน และหารายได้เพิ่มขึ้นโดยเฉพาะในรูปภาษีอากร ซึ่งอาจจะต้องมีมาตรการที่เกี่ยวกับภาษีอากรต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีรายได้ บุคคลธรรมดา อาจจะต้องมีการขยายฐานในการเก็บภาษี และลดหย่อนอัตราให้เหมาะสม เพื่อลดการหลีกเลี่ยงการแจ้งยอดชำระภาษีตามความเป็นจริง และควรจะมีขบวนการจัดเก็บที่มีประสิทธิภาพคือการหัก ณ ที่จ่าย ควรจะมีมาตรการในการเพิ่มการเก็บภาษีทางตรงอื่น ๆ เช่น ภาษีทรัพย์สิน อันได้แก่ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีมูลค่าเพิ่มของทรัพย์สิน รวมทั้งควรจะมีการจัดเก็บภาษีมรดกด้วย ส่วนภาษีนิติบุคคลนั้นก็ต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บและมีการปรับอัตราจัดเก็บเพื่อลดแรงจูงใจในการหลีกเลี่ยงภาษี

มาตรการทั้งหมดที่กล่าวมานี้ ทั้งมาตรการที่เกี่ยวกับการบริหารหนี้โดยตรง และมาตรการในการลดปัญหาดุลการค้าอันเกิดจากสินค้าเข้ามากกว่าสินค้าออก และเกิดจากการใช้จ่ายเกินตัวของภาครัฐบาลและเอกชน จะมีผลในการผ่อนคลายนปัญหาหนี้ต่างประเทศลงได้บ้าง และอาจจะหลีกเลี่ยงภาวะวิกฤติไปได้ แต่ถ้าหากไม่มีความพยายามใด ๆ เลย ภาวะวิกฤติย่อมเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่พ้นในอนาคตอันใกล้นี้ เรื่องทั้งหมดนี้จึงมิใช่เป็นเรื่องที่จะปล่อยให้ป็นธุระของฝ่ายรัฐบาลแต่เพียงอย่างเดียว ประชาชนโดยทั่วไปจะต้องติดตามศึกษาปัญหาอย่างใกล้ชิดเช่นกัน และพยายามทุกวิถีทางที่จะควบคุมการก่อหนี้ของรัฐบาลให้อยู่ในขอบข่ายที่เหมาะสม มิฉะนั้นถึงแม้จะได้ชื่อว่ามีเอกราชทางการเมือง แต่อาจตกเป็นทาสทางเศรษฐกิจของต่างประเทศได้โดยไมยาคนัก ซึ่งจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในรุ่นต่อไปในอนาคต